

Libros de la CEPAL

El espacio regional

Hacia la consolidación de
los asentamientos humanos
en América Latina y el Caribe



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos
Humanos (Hábitat)

Santiago de Chile, mayo de 2001

Este documento fue elaborado por la Secretaría de la CEPAL con el apoyo financiero del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) para ser presentado a la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat realizada en Santiago de Chile del 25 al 27 de octubre de 2000 y circuló con la signatura LC/G.2116(CONF.88/3). La coordinación estuvo a cargo de Alicia Bárcena, Directora de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL. La redacción del documento estuvo a cargo de Daniela Simioni y Joan Mac Donald, con la colaboración de los siguientes funcionarios, expertos y consultores: Guillermo Acuña, Camilo Arriagada, Irma Arriagada, Nora Clichevsky, Martine Dirven, Ernesto Espíndola, Ricardo Jordan, Marinella Mazzei, Chantal Nicod, Pedro Pérez, Verónica Rengifo, Nieves Rico, Jorge Rodríguez, Raquel Szalachman, Ian Thomson y Miguel Villa, así como la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas y la Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/G.2116/Rev.1-P

ISBN: 92-1-321828-1

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.68

Diseño de portada: Vesna Sekulovic

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| Prólogo | 9 |
| Resumen | 13 |
| Abstract | 15 |
| I. Introducción | 17 |
| II. Configuración reciente del espacio regional..... | 21 |
| 1. La urbanización se completa..... | 22 |
| 2. Ciudades y territorios metropolitanos..... | 28 |
| 3. Diversificación de las ciudades intermedias..... | 30 |
| 4. Nuevos espacios de asentamiento en el continente | 32 |
| 5. La migración entre centros urbanos..... | 35 |
| 6. Migración rural: nuevos problemas | 36 |
| 7. Migración internacional..... | 39 |
| III. Espacios para la integración social..... | 41 |
| 1. Avances en el combate a la pobreza urbana | 41 |
| 2. La difícil tarea de mejorar la equidad en el territorio | 44 |
| 3. Ciudades segmentadas | 45 |
| 4. El acceso al suelo y la propiedad..... | 45 |
| 5. Un cuadro habitacional sin grandes cambios | 54 |
| 6. Nuevos enfoques en las políticas de vivienda social | 56 |
| 7. Ajustes pendientes..... | 60 |

| | <i>Página</i> |
|--|----------------------|
| IV. Espacios para el progreso económico | 63 |
| 1. Crecimiento, apertura, productividad y territorio | 63 |
| 2. Revalorización de los asentamientos como espacios para el progreso | 66 |
| 3. Espacios para el trabajo..... | 67 |
| V. Espacios para una mejor calidad de vida..... | 73 |
| 1. Asentamientos más saludables | 74 |
| 2. La privatización de los servicios..... | 78 |
| 3. Contaminación atmosférica..... | 79 |
| 4. Buscando vías para enfrentar la congestión en las ciudades | 84 |
| 5. Prevenir los desastres y reconstruir de manera sostenible..... | 87 |
| 6. Instrumentando la sostenibilidad en el nivel local..... | 91 |
| VI. Espacios para la creación de ciudadanía | 95 |
| 1. En busca de caminos para aminorar la violencia urbana..... | 97 |
| 2. Espacios públicos para una vida ciudadana en democracia | 99 |
| VII. Aumentando la eficacia y eficiencia de las políticas del hábitat | 105 |
| 1. Escasa consolidación de la institucionalidad sectorial..... | 108 |
| 2. Descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales | 108 |
| VIII. Conclusiones y recomendaciones para consolidar los consensos urbanos..... | 117 |
| Bibliografía | 123 |
| Anexo estadístico..... | 135 |
| Anexo - Declaración de Santiago de Chile sobre asentamientos humanos..... | 155 |

Página**Índice de cuadros, gráficos, recuadros y mapas****Cuadros**

| | |
|---|-----|
| 1. América Latina y el Caribe: porcentaje urbano de la población según país y transición urbana, 1970-2020 | 27 |
| 2. Importancia relativa de la migración del campo a la ciudad: tendencias según sexo en países seleccionados de la región | 37 |
| 3. América Latina: hogares según tipo de tenencia de la vivienda..... | 48 |
| 4. Situación actual y líneas de acción para la campaña sobre la seguridad de la tenencia | 52 |
| 5. Relación porcentual entre el ingreso global por mujer y el ingreso global por hombre | 71 |
| 6. América Latina: hogares urbanos no provistos de servicios básicos | 74 |
| 7. Brasil, ciudades seleccionadas: aumentos de costos de transporte colectivo por congestión | 85 |
| 8. Grado de vulnerabilidad de algunos países caribeños..... | 88 |
| 9. América Latina y el Caribe: desastres entre 1997 y 2000..... | 89 |
| 10. América Latina (13 países): tasas de homicidio por cada 100 000 habitantes, 1980, 1990 y 1995..... | 98 |
| 11. Tasa de víctimas de delitos con relación al tamaño de la ciudad ... | 99 |
| 12. Medidas aplicadas en 1998 por las autoridades locales de algunas ciudades latinoamericanas para enfrentar el tema de la seguridad ciudadana | 100 |
| 13. América Latina (19 países disponibles): instituciones políticas responsables del sector | 110 |

Gráficos

| | |
|---|----|
| 1. América Latina: evolución de la población urbana, de la población rural y del grado de urbanización, 1970-2020 | 23 |
| 2. América Latina: evolución de la tasa de crecimiento de la población urbana y rural, 1970-2020 | 24 |
| 3. América Latina, países seleccionados: evolución del peso de la ciudad principal en el conjunto urbano, 1980-2000 | 32 |
| 4. Brasil: tasas de migración neta rural-urbana, según edad y sexo, 1990-1995..... | 39 |
| 5. América Latina: hogares según tipo de tenencia de la vivienda. Países seleccionados según etapa de la transición demográfica..... | 47 |
| 6. América Latina: hogares urbanos no provistos de agua potable. Países seleccionados según etapa de la transición demográfica..... | 75 |
| 7. América Latina: hogares urbanos no provistos de alcantarillado. Países seleccionados según etapa de la transición demográfica..... | 77 |

Página**Recuadros**

| | | |
|-----|---|-----|
| 1. | Cambios en la estructura de edades y los hogares, y sus implicancias para la vida urbana..... | 28 |
| 2. | Las cuencas del Orinoco y del Amazonas. Retomando los planes de ocupación territorial | 33 |
| 3. | América Latina: población juvenil y migración..... | 38 |
| 4. | Migración internacional en Centroamérica..... | 40 |
| 5. | Evolución de la pobreza y necesidades básicas insatisfechas en los años noventa | 43 |
| 6. | Medidas y acciones para una mayor equidad de género en el acceso a la vivienda..... | 51 |
| 7. | Políticas de vivienda de interés social: los casos de Chile, Colombia y Costa Rica | 61 |
| 8. | Promoción de la cooperación y asociación internacional en el marco del Mercosur | 68 |
| 9. | Emprendimientos exitosos liderados por mujeres | 72 |
| 10. | Una experiencia de colaboración comunitaria..... | 76 |
| 11. | Gestión mixta con control estatal y gestión estatal descentralizada. Los casos de Santiago de Chile y Tijuana..... | 80 |
| 12. | Gestión privada con participación social. La ampliación de la red en las zonas pobres del área metropolitana de Buenos Aires..... | 81 |
| 13. | Coordinación para reducir la vulnerabilidad en Centroamérica.... | 92 |
| 14. | La experiencia de dos ciudades con Programa Local 21 | 93 |
| 15. | Recuperación del centro de Kingston, Jamaica..... | 103 |
| 16. | Debate sobre el financiamiento urbano | 107 |
| 17. | El proceso de descentralización en México | 112 |
| 18. | Algunas iniciativas de cooperación regional | 114 |

Mapas

| | | |
|----|--|----|
| 1. | Nivel de urbanización en 1990..... | 25 |
| 2. | Nivel de urbanización en 2000..... | 26 |
| 3. | América Latina y el Caribe: ciudades de más de un millón de habitantes, año 2000 | 29 |

Prólogo



Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) que tuvo lugar en Estambul, en 1996, se ha ido consolidando una agenda mundial y regional al respecto que se estructura en torno del propósito de superar el enfoque que asocia la urbanización, especialmente en el caso de los países en desarrollo, a la pobreza, el hacinamiento, la violencia y la degradación ambiental y cultural, para descubrir en las ciudades un potencial sinérgico indispensable para el progreso socioeconómico de los países.

Para América Latina y el Caribe, esta nueva óptica implicó buscar un funcionamiento eficiente y un orden sustentable que permitiera mejorar la inserción de la región en la economía mundial, sin por ello desconocer la existencia en sus ciudades de una concentración de pobreza y marginalidad, así como de agudos problemas ambientales y de funcionamiento urbano. Surgió así un Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe, que constituye una agenda para concertar acciones conjuntas y la colaboración entre países. Sus principales ejes temáticos son: el logro de la equidad social y el combate contra la pobreza, el aumento de la productividad en los asentamientos humanos, el fomento de la gobernabilidad y la participación, y la búsqueda de mayor eficiencia en las políticas públicas.

En los últimos 10 años, la evolución de los asentamientos humanos en la región se ha caracterizado por una ocupación creciente de territorios que históricamente habían tenido escasa población; una urbanización acelerada

de la población, la economía y la sociedad; una masiva migración desde las zonas rurales a las urbanas hasta alcanzar una cierta estabilización, para dar luego lugar a movimientos migratorios de creciente importancia entre ciudades y de carácter internacional. Esto ha gestado nuevos desafíos en términos de integración social y calidad de vida para avanzar en el combate contra la pobreza urbana, la segmentación y segregación socioespaciales, el acceso al suelo y la propiedad, la creación de nuevos espacios para el trabajo y la sostenibilidad ambiental urbana.

En muchos países de la región se han registrado importantes crecimientos económicos, centrados en particular en las áreas urbanas, que han ofrecido a sus habitantes mayores oportunidades. Las políticas económicas se han beneficiado de una visión regional que ha permitido visualizar los cambios necesarios para producir instrumentos con una perspectiva más amplia que la de cada realidad nacional. En cambio, las instituciones públicas encargadas de las políticas territoriales y de los asentamientos humanos muestran una capacidad aún incipiente para adoptar una visión regional y subregional.

En este documento se revisan los principales rasgos de los asentamientos humanos con una aproximación analítica multidimensional, lo que permite poner de manifiesto el enorme potencial que encierra la adopción de una perspectiva regional para apoyar un efectivo y equilibrado desarrollo de América Latina y el Caribe. Los temas prioritarios se organizan en torno de los procesos de urbanización y de los espacios de integración social, el progreso económico, la sostenibilidad ambiental y la creación de ciudadanía, todo esto en el marco del aumento de la eficacia y eficiencia de las políticas sobre el hábitat.

En la región, el desarrollo territorial no puede entenderse desde el punto de vista de una simple agregación de políticas nacionales y locales, sino que necesita más bien de concertaciones innovadoras entre países, que permitan aprovechar la sinergia potencial del “espacio regional” de un continente altamente urbanizado, para así convertir su rica diversidad en un recurso que impulse el progreso de sus territorios, ciudades y habitantes.

Dentro de poco tiempo, durante el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, previsto para junio de 2001, se realizarán un primer examen y evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat. Como actividad preparatoria de ese proceso, en octubre de 2000 se celebró una Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre el tema, organizada por la CEPAL en su sede de Santiago de Chile, en conjunto con el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y su Oficina Regional para América Latina y el Caribe.


En dicha conferencia regional los gobiernos aprobaron este documento, así como la Declaración de Santiago que se presenta como anexo. En ambos documentos se plantean algunas pautas que habría que seguir en los próximos años para fortalecer una visión regional que articule ciudades y territorios a partir de un manejo coherente del espacio regional, con un enfoque intersectorial en el que participen los sectores tanto público como privado, entendiendo este último de manera amplia, de modo de incluir las organizaciones sociales y de ciudadanos, además del empresariado.

Este esfuerzo conjunto de la CEPAL y Hábitat es un primer paso para garantizar una complementación más efectiva entre las agencias y organismos del sistema de las Naciones Unidas a partir de la visión de un desarrollo más equilibrado, que permita a la región encarar el proceso de globalización con mayor eficacia, desde una posición basada en un enfoque espacial y territorial que integre los espacios tanto urbanos como rurales.

Anna Kajumulo Tibaijuka
Directora Ejecutiva
CNUAH/Hábitat

José Antonio Ocampo
Secretario Ejecutivo
CEPAL

Resumen



La finalidad de este documento fue servir de insumo para los trabajos de la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat, celebrada en Santiago de Chile, del 25 al 27 de octubre de 2000.

En el documento se revisan distintos aspectos del cuadro territorial, urbano y habitacional de América Latina y el Caribe, con el objeto de determinar los principales desafíos que enfrenta la región para avanzar hacia la consolidación del espacio regional como ámbito de encuentro y complementación de intereses y esfuerzos nacionales y locales en materia de asentamientos humanos. Se analizan los diversos procesos sociales, económicos, ambientales, políticos e institucionales que se dan en los países y se identifican los retos que en cada caso implica el desarrollo de las potencialidades existentes.

En primer lugar, se considera la evolución reciente de la urbanización en América Latina y el Caribe, proceso que ha sido y sigue siendo un poderoso modelador del espacio regional. A continuación se examina la forma en que se expresan los procesos sociales en el territorio, así como las tareas pendientes para que éste se convierta en un efectivo espacio de integración social. Se determina luego la importancia que hoy adquieren las fuerzas económicas en la configuración del espacio regional y se identifican los desafíos que plantea el logro de una conducción más equilibrada de estos procesos en el futuro cercano. Por otra parte, una mirada desde la

perspectiva ambiental detecta aquellos aspectos que deben encararse con urgencia para mejorar la calidad de vida de la población, sobre todo en las ciudades. A su vez, se subraya que la necesidad de apoyar la creación de ciudadanía en un continente que afianza su vocación democrática impone otras tareas que el espacio regional debe acoger.

Para lograr y mantener un efectivo y equilibrado desarrollo de América Latina y el Caribe, las políticas sobre el hábitat deberán conciliar e integrar los múltiples desafíos que emergen al revisar el espacio regional desde cada uno de los puntos de vista aquí considerados, y articular acciones conjuntas que optimicen los esfuerzos por construirlo. Por lo tanto, el documento concluye con una propuesta de medidas que apuntan a consolidar el espacio regional y que los países podrían adoptar en forma conjunta.

Abstract



This study was prepared as a contribution to the work of the Latin American and Caribbean Regional Preparatory Conference for the special session of the General Assembly for an overall review and appraisal of the implementation of the Habitat Agenda, which was held in Santiago, Chile, from 25 to 27 October 2000.

It reviews different land, urban and housing issues in Latin America and the Caribbean with a view to identifying the main challenges facing the region and in order to move towards spatial consolidation of the region as an area for interaction and complementarity of national and local interests and initiatives in the area of human settlements. The different social, economic, environmental, political and institutional processes taking place in the countries of the region are examined and the challenges posed by the development of existing potentials are identified.

Firstly, attention is focused on recent patterns of urbanization in Latin America and the Caribbean, a trend which has been, and continues to be, a powerful force in shaping the region's spatial configuration. The authors then consider how social processes have been expressed in the region and what remains to be done for it to become an effective stage for social integration. They examine the importance that economic forces now have in shaping the region and the challenges that must be met in order to manage these forces in a more balanced way in the near future. They also look at the subject from an environmental perspective, drawing attention to issues that need to be addressed urgently to improve the quality of life for

people, particularly in cities. Reference is also made to the need to build a culture of citizenship in a continent that is seeking to put democracy on a firm footing and to the additional tasks that this will call for at the regional level.

If true, balanced development is to be achieved and maintained in Latin America and the Caribbean, then human settlement policies must reconcile and take into account the numerous challenges emerging from each of the viewpoints considered here and formulate joint initiatives to optimize the efforts being made to construct the region. The study thus concludes with a series of proposals for joint measures that countries could adopt with a view to consolidating the region.

I. Introducción



Del 3 al 14 de junio de 1996 se celebró en Estambul, Turquía, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II). A partir de ella, en América Latina y el Caribe se generó una reflexión profusa y estimulante sobre los enormes desafíos que se enfrentarán en este milenio en el campo del desarrollo territorial, urbano y habitacional.

A mediados de la década de 1990, muchos esfuerzos realizados en los diferentes países de la región para actualizar sus políticas en el campo del hábitat formaron parte de las tareas preparatorias de Hábitat II. Siguiendo las pautas de los organizadores del evento mundial, se establecieron los respectivos comités nacionales preparatorios para recoger las visiones y propuestas de diversos actores y sectores (público, privado, académico, sociedad civil y grupos de base) en planes de acción nacionales que luego fueron presentados en Hábitat II. La activa participación que se produjo en los comités nacionales preparatorios, al igual que los contenidos de los planes que de ellos emergieron, permitían anticipar, a fines de la primera mitad de la década pasada, que el cuadro urbano y habitacional de esta región sería abordado en adelante por políticas del hábitat más integradoras y participativas que aquellas prevalecientes hasta entonces.

A estas actividades preparatorias en el interior de los países se agregó un proceso de concertación en el nivel de esta región, que culminó en la Reunión Regional Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), realizada en 1995 en

Santiago de Chile. En este evento se elaboró y acordó el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) que finalmente se llevó a Estambul. El 16 de diciembre de 1996, la Asamblea General reconoció la importancia de las actividades regionales y subregionales, así como de los planes y declaraciones regionales adoptados durante el proceso preparatorio.

El Plan de Acción Regional realizó al menos tres aportes importantes a las políticas urbanas y territoriales de América Latina y el Caribe. En primer lugar, sentó las bases para una comprensión multidimensional de los procesos de asentamiento, hecho que permitiría más adelante aumentar la contribución de estas políticas al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.¹ Además, identificó áreas temáticas relevantes en que se deberían concentrar los esfuerzos por mejorar el cuadro urbano y habitacional de América Latina y el Caribe; y por último, suscitó una gama de acuerdos de políticas que aún siguen vigentes en la región.

Pero la contribución más importante parece ser la viabilidad que este Plan de Acción otorgó a la voluntad de los países de la región a fin de construir una visión del espacio regional y una senda común para desplegar las potencialidades territoriales y urbanas. En el Plan se propuso una serie de metas para enfrentar en forma coordinada los antiguos problemas y los nuevos desafíos que encierra la gestión urbana y territorial en la región, que se complementarían con los esfuerzos que cada país requiere realizar de acuerdo con su particular situación en materia de políticas de hábitat.

La resolución 53/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas invitó a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a realizar una conferencia regional de alto nivel para evaluar los progresos logrados en la región en materia de asentamientos humanos. En esta reunión serán debatidas propuestas y recomendaciones de América Latina y el Caribe para ser presentadas en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General que se celebrará en el 2001. En esta ocasión se realizará un examen y evaluación generales de la aplicación de los resultados de Hábitat II.

Como balance previo, se puede anticipar que la región latinoamericana y caribeña se encuentra todavía en una etapa preliminar de construcción de una visión integradora regional, que tan notablemente se había decidido en 1995 con el Plan de Acción Regional. Ello pudo deberse a varias razones.

¹ Su estructura temática y contenidos se basaron en la aproximación que propuso la CEPAL a comienzos de la década de 1990 para conceptualizar la sostenibilidad del desarrollo en esta región, integrando de manera equilibrada las perspectivas social, económica y ambiental a la planificación y gestión del hábitat.

Por una parte, en el campo de los asentamientos humanos no se ha establecido aún de manera nítida el nivel regional como espacio intermedio y articulador entre el ámbito mundial y aquel correspondiente a cada uno de los países. Tanto el Programa de Hábitat acordado en el encuentro mundial como las iniciativas impulsadas para concretarlo se orientaron a los países individualmente, sin que apareciera una intención explícita de crear estos niveles intermedios de encuentro y análisis, como sería el ámbito regional. De hecho, en los países de la región se percibe que el Plan de Acción Regional que ellos presentaron a Hábitat II no tuvo en ese foro la resonancia que esperaban; tampoco se logró incluirlo explícitamente en la agenda mundial como una instancia de acuerdo en un nivel intermedio, o establecerlo como ejemplo de concertación para ser adoptado por las demás regiones del mundo.

Por otra parte, debido a los importantes niveles de urbanización que alcanzan hoy los países, se tiende a comprender y manejar todos o la mayor parte de los asuntos del hábitat como “temas de ciudades”. Esta visión, que podría de alguna manera justificarse en un continente tan urbanizado como éste, no deja de ser parcial en su enfoque, ya que excluye temas básicos que se presentan a lo largo de este documento. Al estar centrada de manera casi excluyente en los “nodos” del sistema de asentamiento, puede llevar a una subvaloración del territorio como contenedor de éstos y sus interrelaciones. Según veremos más adelante, esta comprensión del hábitat exclusivamente desde la perspectiva de las ciudades va acompañada en la región de enfoques asociados a los procesos de descentralización, que privilegian cada vez más los niveles locales en el análisis y el manejo del hábitat. Ello no sólo dificulta una conducción coherente de los problemas territoriales y urbanos a nivel nacional, sino que además debilita la consolidación de un espacio regional cuyo desarrollo es tarea conjunta de todos los países.

La Secretaría de la CEPAL revisa en el presente documento preparado para la reunión diversos aspectos del cuadro territorial, urbano y habitacional de América Latina y el Caribe, con el objeto de determinar los principales desafíos que enfrenta la región para avanzar en la consolidación del espacio regional como ámbito de encuentro y complementación de intereses y esfuerzos nacionales y locales en materia de asentamientos humanos. A partir de una interpretación del espacio regional como resultante de la interacción sobre el territorio de diversos procesos sociales, económicos, ambientales, políticos e institucionales que suceden en los países, se identifican sus características desde cada una de estas perspectivas, así como los desafíos que implica desarrollar sus potencialidades en cada caso.

En primer lugar, se revisa el desarrollo reciente de la urbanización en el continente, que ha sido y sigue siendo un poderoso modelador del

espacio regional. A continuación, se examina cómo los procesos sociales se expresan en el territorio y se revisan las tareas pendientes para que éste se convierta en un efectivo espacio de integración social. Se determinan luego la importancia que hoy adquieren las fuerzas económicas en la conformación del espacio regional y los desafíos de una conducción más equilibrada de estos procesos en el futuro cercano. Por su parte, una mirada desde la perspectiva ambiental señala aquellos aspectos que, sobre todo en las ciudades, deben encararse con urgencia para mejorar la calidad de vida de la población. A su vez, la necesidad de apoyar la creación de ciudadanía en un continente que afianza su vocación democrática fija otras tareas que debe acoger el espacio regional.

La aproximación multidimensional que propone el documento para tratar el espacio regional permite visualizar la enorme potencialidad que este ámbito presenta a fin de apoyar un efectivo y equilibrado desarrollo de América Latina y el Caribe. Para que esta potencialidad se despliegue, las políticas del hábitat deberán conciliar e integrar los múltiples desafíos que emergen de cada uno de los puntos de vista con que aquí se revisa el espacio regional y articular acciones conjuntas que optimicen los esfuerzos por construirlo. El documento concluye, por lo tanto, proponiendo medidas que los países podrían adoptar conjuntamente en torno al objetivo de consolidar el espacio regional.

II. Configuración reciente del espacio regional



Entre los principales hechos que distinguieron la evolución del sistema de asentamientos humanos en la región durante los últimos decenios cabe destacar:

- a) la progresiva y agresiva, en algunos casos, ocupación de los territorios que históricamente han tenido una escasa población en el corazón de la región, en particular las cuencas del Amazonas y del Orinoco;
- b) una urbanización acelerada de la población, la economía y la sociedad;
- c) una masiva mudanza de personas de las zonas rurales a las urbanas y una creciente importancia de la migración entre ciudades;
- d) la constitución de sistemas urbanos que se distinguen por una elevada proporción de ciudades grandes (más de un millón de habitantes) y megaciudades, y por una alta concentración de la población en la ciudad de mayor tamaño (o en las dos más grandes), si bien desde la década de 1970 se advierte un mayor dinamismo de las ciudades grandes e intermedias distintas de la principal.

Como las tendencias enunciadas son de largo plazo, no resulta extraño que en el corto periodo transcurrido desde la celebración de

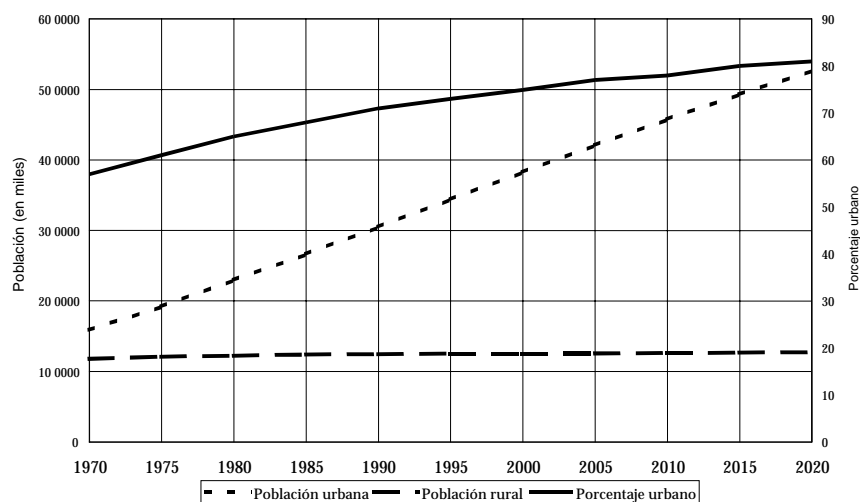
Hábitat II, en Estambul, no se hayan producido giros dramáticos; más bien, se ha asistido a una continuidad de las mismas tendencias, tal vez con algunos matices que pueden considerarse signos incipientes de cambio. A continuación, se revisan estas tendencias desde el punto de vista de su trayectoria en el decenio de 1990, poniendo énfasis en lo ocurrido en el transcurso de los cinco años posteriores a la celebración de Hábitat II.

1. La urbanización se completa

La urbanización, un proceso de gran trascendencia y con enormes implicaciones económicas y sociales, tiene, y probablemente seguirá teniendo en esta región, una trayectoria relativamente autónoma de otros procesos económicos y sociales significativos —como el crecimiento del producto, las tendencias de la pobreza o la distribución del ingreso— y exigirá un incremento sostenido de las demandas de vivienda y servicios urbanos en las próximas décadas. Tal proceso empezó tempranamente en la región y siguió desarrollándose con vigor, aunque con menos ímpetu que en el pasado. Con una población urbana y rural de 380 y 127 millones, respectivamente, en el año 2000,² el nivel de urbanización pasó de un 71% en 1990 a un 75% en el 2000 (véase el gráfico 1). En virtud de lo anterior, la región se mantuvo como la más urbanizada del mundo en desarrollo (Naciones Unidas, 2000a; Rodríguez y Villa, 1998). Paralelamente, en el decenio de 1990 se consolidó la tendencia a la desaceleración del ritmo de crecimiento de la población urbana en los países de la región, al bajar el crecimiento vegetativo de la población —producto de la transición demográfica— y reducirse la migración desde el campo. Por su parte, las estimaciones vigentes muestran la persistencia de un crecimiento demográfico positivo pero muy bajo en el campo (véase el gráfico 2).

² La cifra corresponde a los 20 países que típicamente se incluyen en América Latina (CEPAL-CELADE, 1999b); si se considera el conjunto de naciones de la región, que incluye los Estados del Caribe, la población urbana se eleva a 390 millones (Naciones Unidas, 2000a).

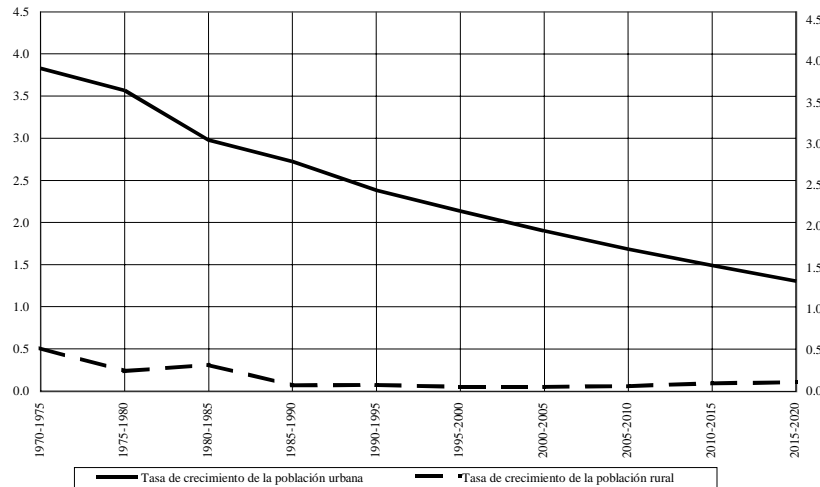
Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA, DE LA POBLACIÓN RURAL Y DEL GRADO DE URBANIZACIÓN, 1970-2020



Fuente: CEPAL, División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *América Latina: proyecciones de población urbana y rural: 1970-2025*, Boletín demográfico, año 32, N° 63 (LC/G.2052; LC/DEM/G.183), Santiago de Chile, enero de 1999.

Las cifras regionales esconden una gran heterogeneidad entre países, tanto en los grados de urbanización alcanzados como en la velocidad actual del proceso. Según el grado de urbanización, en 1995 es posible clasificar a los países de la región en cuatro categorías diferenciadas (véase el cuadro 1). Así, los países clasificados en transición urbana moderada o incipiente (70% o menos de grado de urbanización en 1995) son los que experimentaron durante la década de 1990 una tasa de urbanización más acelerada —la mayor parte de estos países tuvo durante esa década una tasa de crecimiento de la población urbana superior al 3% medio anual, doblando virtualmente la media de los países de transición urbana avanzada— y se estima que en las décadas venideras mantendrán tal condición (véase el cuadro A-1 del anexo). En concomitancia con su dinamismo urbano, estos países registran las mayores tasas de crecimiento de su población rural (véase el cuadro A-2 del anexo), por lo que las presiones derivadas de la expansión demográfica se sentirán en ambos ámbitos.

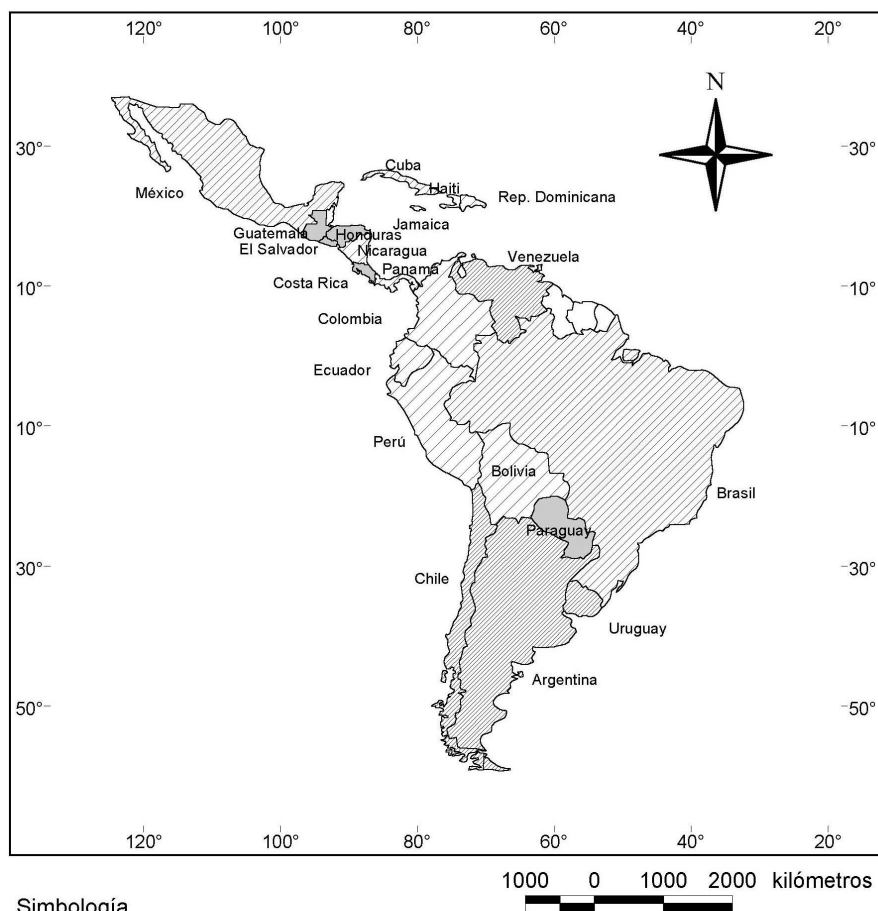
Gráfico 2
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE CRECIMIENTO DE LA
POBLACIÓN URBANA Y RURAL, 1970-2020



Fuente: CEPAL, División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *América Latina: proyecciones de población urbana y rural: 1970-2025*, Boletín demográfico, año 32, N° 63 (LC/G.2052; LC/DEM/G.183), Santiago de Chile, enero de 1999.

Por otra parte, el nivel de urbanización de los países como tales encubre enormes diferencias al interior de sus provincias o departamentos. Por ejemplo, Panamá contaba a comienzos de la década con un 53.8% de población urbana; sin embargo, en las provincias de Panamá y Colón la proporción era del 76.0%, es decir, más alta que aquella que presentaban países como Brasil, Cuba o México en ese momento (Gobierno de la República de Panamá, 2000). Por el contrario, Argentina presentaba a comienzos de los años noventa un alto nivel de urbanización, con sólo un 13% de población rural; pero en las provincias de Tucumán y Mendoza esta proporción llegaba al 29% y 20%, respectivamente, y en la mayoría de los departamentos de esta última un 50% de la población vivía en el campo (Palero y Pizarro, 2000; Dantur y Correa, 2000). Ello establece para tales espacios subnacionales similitudes con la realidad de los países más rurales, como Bolivia, Nicaragua, Paraguay y otros. Las posibilidades de transferir experiencias en materia de gestión del hábitat entre estos territorios subnacionales exceden con mucho aquella proveniente de comparar los países entre sí.

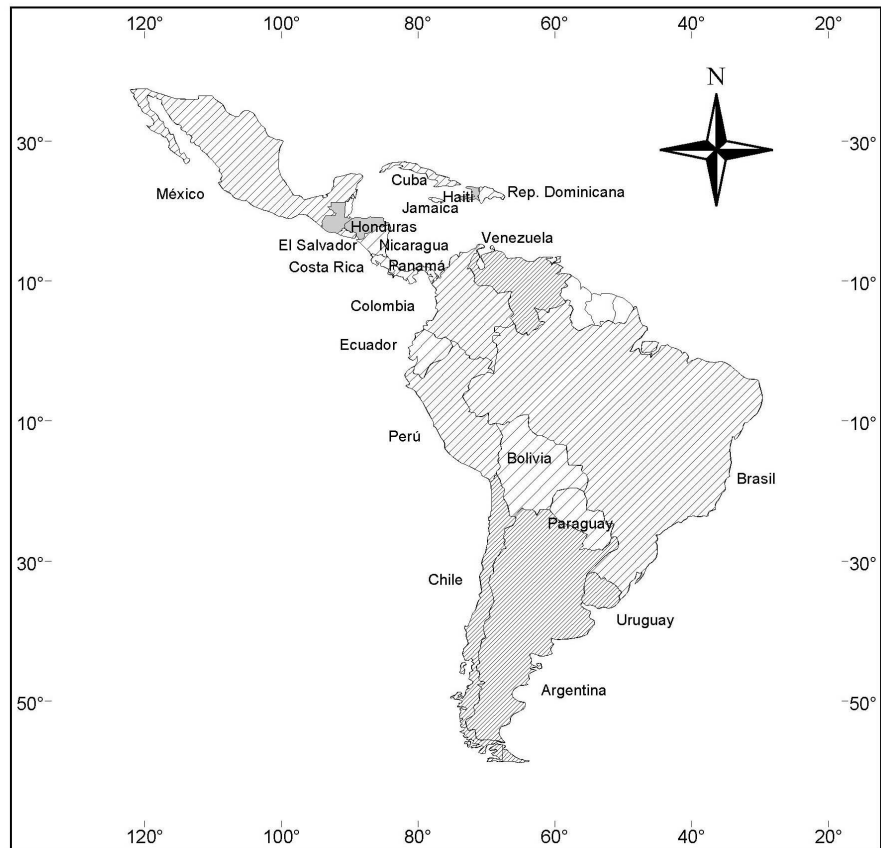
Mapa 1
NIVEL DE URBANIZACIÓN EN 1990



Fuente: CEPAL, División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), proyecciones de población vigentes. Para el Caribe, Naciones Unidas, *Crecimiento, estructura y distribución de la población* (ST/ESA/SER.A/181), Nueva York, 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.XIII.15.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa 2
NIVEL DE URBANIZACIÓN EN 2000



Simbología

Transición urbana avanzada

80% y más

Transición urbana moderada

de 50% a 70%

Plena transición urbana

más de 70% y menos de 80%

Transición urbana rezagada

Menos de 50%

1000 0 1000 2000 kilómetros

Escala 1 : 85.000.000

Fuente: CEPAL, División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), proyecciones de población vigentes. Para el Caribe, Naciones Unidas, *Crecimiento, estructura y distribución de la población* (ST/ESA/SER.A/181), Nueva York, 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.XIII.15.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE URBANO DE LA POBLACIÓN SEGÚN PAÍS Y TRANSICIÓN URBANA, 1970-2020

| Países según transición urbana | | | | Años | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Transición urbana avanzada ^a | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
| Argentina | 78.4 | 80.7 | 83.0 | 84.9 | 86.9 | 88.3 | 89.6 | 90.6 | 91.4 | 92.0 | 92.5 |
| Bahamas | 71.8 | 73.4 | 75.1 | 79.7 | 83.6 | 86.5 | 88.5 | 90.0 | 90.9 | 91.5 | 92.0 |
| Chile | 73.0 | 76.0 | 79.0 | 81.1 | 82.8 | 84.4 | 85.7 | 86.9 | 87.9 | 88.8 | 89.6 |
| Uruguay | 82.0 | 82.9 | 86.1 | 89.2 | 90.5 | 91.7 | 92.6 | 93.1 | 93.7 | 93.9 | 94.0 |
| Venezuela | 71.8 | 75.4 | 78.9 | 81.6 | 83.9 | 85.8 | 87.4 | 88.8 | 89.9 | 90.8 | 91.5 |
| En plena transición urbana ^b | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
| Brasil | 55.6 | 61.4 | 67.3 | 71.0 | 74.7 | 77.5 | 79.9 | 81.7 | 83.1 | 84.2 | 85.0 |
| Colombia | 57.7 | 61.8 | 64.4 | 67.0 | 69.4 | 71.7 | 74.5 | 76.6 | 78.4 | 80.0 | 81.4 |
| Cuba | 60.1 | 64.1 | 68.0 | 71.6 | 74.8 | 77.6 | 79.9 | 81.9 | 83.4 | 84.7 | 85.7 |
| México | 58.9 | 62.3 | 65.5 | 68.6 | 71.4 | 73.4 | 75.4 | 77.2 | 78.8 | 80.2 | 81.3 |
| Perú | 58.1 | 61.9 | 64.2 | 66.3 | 68.7 | 71.2 | 72.3 | 73.5 | 74.6 | 75.5 | 76.3 |
| Trinidad y Tabago | 63.0 | 63.0 | 63.1 | 66.2 | 69.1 | 71.7 | 74.1 | 76.1 | 77.8 | 79.3 | 80.7 |
| Transición urbana moderada ^c | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
| Barbados | 37.1 | 38.6 | 40.2 | 42.5 | 44.8 | 47.3 | 50.0 | 52.8 | 55.6 | 58.4 | 61.1 |
| Bolivia | 36.2 | 40.5 | 45.4 | 50.5 | 55.6 | 60.4 | 64.6 | 68.2 | 71.0 | 73.1 | 74.8 |
| Costa Rica | 38.8 | 41.3 | 43.1 | 44.8 | 46.7 | 48.5 | 50.4 | 52.3 | 54.2 | 56.1 | 57.9 |
| Ecuador | 39.5 | 41.8 | 47.1 | 51.3 | 55.4 | 59.2 | 62.7 | 65.8 | 68.5 | 70.7 | 72.5 |
| El Salvador | 39.0 | 41.5 | 44.1 | 47.0 | 49.8 | 52.5 | 55.2 | 57.8 | 60.3 | 62.6 | 64.7 |
| Jamaica | 41.5 | 44.1 | 46.8 | 49.2 | 51.5 | 53.7 | 56.1 | 58.5 | 61.0 | 63.5 | 65.9 |
| Nicaragua | 46.8 | 48.8 | 50.1 | 51.4 | 52.5 | 53.9 | 55.3 | 56.7 | 58.1 | 59.4 | 60.6 |
| Panamá | 47.6 | 48.7 | 49.7 | 51.7 | 53.8 | 55.7 | 57.6 | 59.5 | 61.2 | 62.9 | 64.5 |
| Paraguay | 37.1 | 39.0 | 41.6 | 44.9 | 48.6 | 52.4 | 56.1 | 59.6 | 62.9 | 65.7 | 68.2 |
| Rep. Dominicana | 39.7 | 44.7 | 49.9 | 52.3 | 53.7 | 57.1 | 60.2 | 62.9 | 65.3 | 67.4 | 69.1 |
| Transición urbana rezagada ^d | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
| Guatemala | 36.2 | 36.7 | 37.2 | 37.5 | 38.0 | 38.6 | 39.4 | 39.9 | 40.5 | 41.2 | 41.8 |
| Haití | 19.7 | 22.2 | 24.5 | 27.2 | 30.5 | 34.3 | 38.1 | 41.8 | 45.3 | 48.4 | 51.3 |
| Honduras | 29.0 | 32.0 | 35.0 | 37.7 | 40.8 | 44.4 | 48.2 | 52.1 | 55.9 | 59.5 | 62.7 |

Fuente: CEPAL, División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), proyecciones de población vigentes. Para el Caribe, Naciones Unidas, *Crecimiento, estructura y distribución de la población. Informe conciso* (ST/ESA/SER.A/181), Nueva York, 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.XIII.15.

^a 80% o más de población urbana en 2000.

^b Más de 70% y menos de 80% de población urbana en 2000.

^c De 50% a 70% de población urbana en 2000.

^d Menos de 50% de población urbana en 2000.

Recuadro 1
CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE EDADES Y LOS HOGARES,
Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA VIDA URBANA

Entre los principales cambios sociodemográficos que ocurrieron en la región en estos últimos años está el pronunciado descenso de la fecundidad. El promedio de hijos por mujer se redujo de aproximadamente 6 en los años cincuenta a 2.7 en la actualidad. Esta cifra muestra oscilaciones importantes: en el período 1995-2000, en algunos países la tasa global de fecundidad es aún cercana a 5, en tanto que en otros no alcanza a 2. A mediados del siglo XXI la región tendrá una tasa global de fecundidad promedio de 2.1 hijos por mujer, condición mínima para un reemplazo de la población en el largo plazo.

Se produjo igualmente una disminución importante de la mortalidad, y la esperanza de vida al nacer será de aproximadamente 79 u 80 años hacia mediados de este siglo. Estas tendencias, y en particular la disminución de la fecundidad y la herencia dejada por la alta tasa de crecimiento de la población en el pasado, han contribuido a remodelar la estructura por edades de la población, propiciando una tendencia al envejecimiento, ya que el segmento de más de 62 años aumenta a un ritmo mayor que otros grupos de edades. Sin embargo, esta situación varía de un país a otro: en el período 1990-2000 aún hay países en los que todavía la esperanza de vida es inferior a 60 años, en tanto que en otros ya está muy próxima a los 65 años o más.

Además, crece de manera significativa la proporción de población en edad de trabajar. El potencial laboral de América Latina ya es alto en este momento, y en los próximos 25 años va a alcanzar quizás los niveles más elevados de la historia.

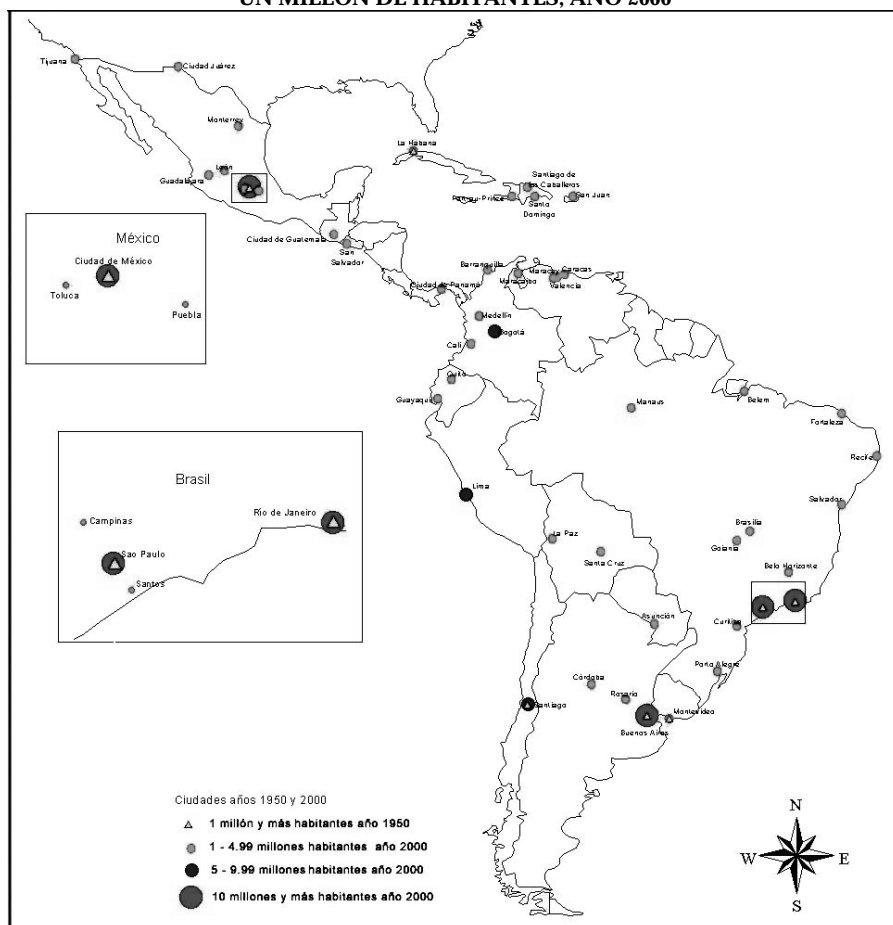
Los hogares son cada vez más pequeños y diversos: aumentan los hogares unipersonales y monoparentales, las familias con uno o dos padres e hijos adultos, y aquellas encabezadas por mujeres, como se señala en el cuadro A-3 del anexo.

Fuente: CEPAL, "Informe del Seminario Regional sobre Estrategias e Instrumentos de Gestión urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe" (Santiago de Chile, 6 y 7 de diciembre de 1999), División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, 2000.

2. Ciudades y territorios metropolitanos

Como se señala en el cuadro A-5 del anexo, el crecimiento de las 49 ciudades con más de un millón de habitantes en el 2000 (véase el mapa 3), se desaceleró considerablemente en la década de 1980 por el colapso de la industria sustitutiva, la merma del empleo público, la falta de inversión y el virtual abandono de la planificación urbana, reemplazada por los mecanismos de mercado en la gestión del desarrollo urbano (Rodríguez y

Mapa 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CIUDADES DE MÁS DE
UN MILLÓN DE HABITANTES, AÑO 2000



Fuente: CEPAL sobre la base de Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 1999 Revision* (ST/ESA/P/WP.161), Nueva York, 2000.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Villa, 1998),³ que agudizaron sus históricos problemas de infraestructura, gobernabilidad y calidad de vida, poniendo en jaque sus ventajas en materia de oportunidades y erosionando su atractivo para los migrantes. En la década siguiente mantuvieron e incluso elevaron ligeramente su peso relativo dentro del ámbito urbano, llegando a alojar al 43% de esta población al retomar una posición privilegiada para captar la localización de las inversiones nacionales y foráneas (sobre todo aquellas intensivas en mano de obra) y articular a los actores productivos nacionales con los mercados externos (véase el cuadro A-5 del anexo).

Algunas de las metrópolis de mayor tamaño (5 millones o más de habitantes en el 2000) se consideran hoy “ciudades globales” por su dimensión demográfica e importancia económica. Estos centros mostraron índices de crecimiento de población más bajos en el contexto urbano, lo que se explica por una transición demográfica avanzada y migración neta baja e incluso negativa en algunos conglomerados. Además, se acentuó la tendencia de estas grandes ciudades a vertebrar un territorio cada vez más extendido, integrando social y económicamente a otros núcleos urbanos contiguos (Aguilar, 2000; Rodríguez y Villa, 1998).⁴ Las complejidades de la gestión de estas áreas integradas se acrecentaron en un marco de carencias de instrumentos adecuados de planificación y gestión metropolitanos que coordinaran la actuación de los respectivos gobiernos locales. Es éste un ejemplo paradigmático de las demandas que surgen hoy en el panorama regional con relación a procesos de integración territorial que equilibren aquellos otros de descentralización y autonomía local.

3. Diversificación de las ciudades intermedias

Las ciudades intermedias —en términos generales, aquellas que tienen entre 50 000 y 1 millón de habitantes— mantuvieron un dinamismo demográfico sobresaliente, aunque su velocidad de crecimiento fue menor que en décadas anteriores (Rodríguez y Villa, 1998). En la mayor parte de

³ Las tasas anuales de crecimiento demográfico de estas ciudades cayeron estrepitosamente, de 3.6% en el decenio de 1970 a 2.3% en la década de 1980.

⁴ La configuración y consolidación de áreas metropolitanas ampliadas no sólo significó incorporar nuevos territorios a la mancha urbana y ampliar la vialidad para permitir los movimientos. También se observa el desplazamiento de la industria desde la ciudad central a su periferia y la generación de subcentros con dinámica social y laboral relativamente autónomas. En todo caso, las áreas metropolitanas ampliadas están lejos de registrar el dinamismo demográfico que caracterizó a las metrópolis (las ciudades “madres”) hasta el decenio de 1970. Incluso más, algunas metrópolis aún no recuperan su poder de atracción, tal como lo revelan las cifras de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), que en el quinquenio 1992-1997 perdió unos 150 000 efectivos en su intercambio con las otras cuatro macrorregiones del país (CONAPO, 1999).

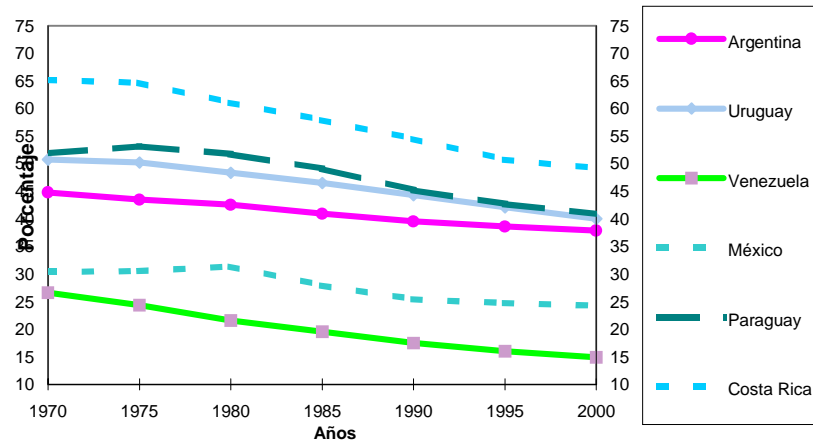
los países de la región, aumentaron sostenidamente su participación dentro del conjunto urbano, y en muchos casos presentan un gran potencial para un desarrollo urbano sostenible si se las compara con las grandes ciudades. Sin embargo, en el decenio de 1990 varias de estas ciudades reprodujeron algunos de los problemas de los centros de mayor tamaño, hecho que señaló que su condición de ciudad intermedia no aseguraba, por sí sola, un futuro promisorio. La viabilidad de estos centros parece depender sobre todo de sus fundamentos económicos de sustentación,⁵ incluyendo su grado de integración al escenario global, el tipo de articulación con el sistema urbano nacional y regional y el aprovechamiento que se haga de ventajas comparativas en materia de producción, oferta de servicios, disponibilidad de infraestructura, generación de conocimiento e información, condiciones de vida y otros. Al igual que para las grandes ciudades, se abre acá el desafío de políticas integradoras capaces de articular a las ciudades intermedias con otros centros y territorios en un marco que rebase ampliamente los límites locales.

Los comportamientos arriba descritos señalan que en las últimas dos décadas la mayor parte de los sistemas de ciudades nacionales han experimentado una sostenida diversificación, que contrasta con la tendencia a la concentración en la ciudad principal prevaleciente en la mayoría de los países latinoamericanos hasta 1970. En varios países de la región, esta evolución se refleja en la reducción del índice de primacía⁶ y del porcentaje de la población urbana residente en la ciudad principal (véase el gráfico 3), mientras que en otros —en general con bajo porcentaje de población urbana— todavía hay tendencia concentradora. Si bien la región, en comparación con otras, presenta alta concentración de población en la ciudad principal, la evolución de los sistemas urbanos hacia patrones más diversificados coloca nuevamente al territorio como elemento articulador y complementario al desarrollo urbano en América Latina y el Caribe (CEPAL/ILPES, 2000; Naciones Unidas, 2000b).

⁵ A estos factores debe añadirse la calidad de la gestión y la capacidad para lograr acuerdos, metas y compromisos estratégicos entre los actores más relevantes de la ciudad.

⁶ Cociente entre la población de la ciudad principal y la suma de la población de las tres ciudades que le siguen en tamaño demográfico. En algunos países, la evolución de este índice no refleja bien tendencias desconcentradoras que sí se han producido, porque las tres ciudades (o al menos una de ellas) que siguen a la principal han experimentado un virtual estancamiento demográfico desde la década de 1980; en estos casos el peso de la ciudad principal dentro del conjunto urbano proporciona una mejor imagen del proceso de desconcentración.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA, PAÍSES SELECCIONADOS: EVOLUCIÓN DEL PESO DE LA CIUDAD PRINCIPAL EN EL CONJUNTO URBANO. 1980-2000



Fuente: CEPAL, División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). *América Latina: proyecciones de población urbana y rural: 1970-2025*, Boletín demográfico, año 32, N° 63 (LC/G.2052; LC/DEM/G.183), Santiago de Chile, enero de 1999.

4. Nuevos espacios de asentamiento en el continente

La ocupación de los espacios interiores y menos densamente poblados de América Latina y el Caribe ha seguido su curso en los últimos años, incentivada por el atractivo que sus recursos renovables y no renovables ejercen sobre individuos y empresas. Al reducirse o desaparecer los programas oficiales de colonización existentes en décadas pasadas, estos desplazamientos de personas han carecido con frecuencia de mecanismos de control, y han provocado severos daños en los ecosistemas y a las tradiciones culturales de poblaciones originarias que no logran competir exitosamente con estos nuevos ocupantes (Necochea, 2000).

Los mapas 1 y 2 del anexo permiten apreciar el proceso reciente de ocupación territorial en América del Sur, al señalar la aparición de localidades de 20 000 habitantes o más en zonas de las cuencas del Orinoco y del Amazonas, virtualmente despobladas en 1950 (véase el recuadro 2).⁷

⁷ Por cierto, si la comparación se hiciera con localidades de menor tamaño se apreciaría un avance todavía más intenso de la frontera demográfica.

Recuadro 2

**LAS CUENCAS DEL ORINOCO Y DEL AMAZONAS.
RETOMANDO LOS PLANES DE OCUPACIÓN TERRITORIAL**

En América del Sur, los gobiernos llevaron a cabo planes de colonización de las cuencas del Orinoco y del Amazonas hasta el decenio de 1980. Aunque en los años noventa, por diferentes razones tales programas no han tenido el mismo ímpetu, los flujos de personas y de capital han persistido. Venezuela retoma en la primera mitad de los años noventa, en el Noveno Plan de la Nación, muchos planteamientos del ambicioso y agresivo plan para colonizar y desarrollar la región Guayana lanzado en la década de 1970, conocido como la conquista del Sur o CODESUR. El Proyecto de Desarrollo Sustentable del Sur (PRODESSUR) plantea: a) la creación de una red de asentamientos en el interior despoblado de los estados de Bolívar y Amazonas, especialmente a lo largo de la frontera con Brasil, Colombia y Guyana, donde se localizan variadas comunidades indígenas; b) un 15% de aumento de la población mediante el fomento de la migración a las áreas rurales de los estados ubicados al sur del Orinoco; c) el desarrollo acelerado de las actividades económicas primarias (minería, petróleo, agricultura y silvicultura), y d) la construcción de infraestructura de acceso productiva.

En Brasil se han diseñado y aplicado numerosos planes de asentamiento. Uno de ellos, propuesto en 1985 y denominado Calha Norte, tenía como objetivos afianzar soberanía y proteger las fronteras brasileñas tanto del narcotráfico como de los movimientos guerrilleros que operaban en países limítrofes, en particular en el estado de Roraima, donde habitan los yanomami. El plan proponía, entre otras cosas, crear asentamientos militares a lo largo de la frontera, ampliar carreteras y promover actividades económicas, especialmente minería en gran escala. En la práctica, estos planes de ocupación han permitido el acceso a la explotación de valiosas fuentes de recursos. Asimismo, lograron orientar los flujos migratorios en caminos que persistieron, a grandes rasgos, cuando en el decenio de 1990 las iniciativas de colonización contaron con poco apoyo y recursos. Las últimas cifras disponibles muestran que los estados amazónicos registraron entre 1990 y 1995 una migración neta positiva (con la excepción de Pará). Esto último contribuyó a que tales estados fueran las zonas de mayor crecimiento demográfico del país en el decenio de 1990.

Pese a que los anteriores cambios pueden considerarse logros de las iniciativas de ocupación de los espacios virtualmente desocupados del corazón de América del Sur, los planes de colonización masiva de aquellos son objeto de numerosas críticas en la actualidad, pues el balance neto de su aporte económico y social es inferior al esperado por las autoridades nacionales y los costos ambientales que han provocado son muy superiores a los estimados inicialmente.

Fuente: M. Miranda y otros, "No todo lo que brilla es oro: hacia un nuevo equilibrio entre conservación y desarrollo de las últimas fronteras forestales de Venezuela", Washington, D.C., Instituto de los Recursos Mundiales, 1998; Rosana Baeninger, "Redistribución espacial de la población: características y tendencias del caso brasileño", *Notas de población*, año 25, N° 65 (LC/DEM/G.177), Santiago de Chile, junio de 1997; Beatriz David y otros, *Transformaciones recientes en el sector agropecuario brasileño: lo que muestran los censos*, serie Libros de la CEPAL, N° 53 (LC/G.2064-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.48; CEPAL, División de Población - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Base de datos sobre distribución espacial de la población y urbanización de América Latina y el Caribe; Parlamento Amazónico, "Los mitos de la Amazonia" (<http://www.webmediaven.com/parlamaz/amazonia.html>), 2000.

La ocupación de nuevos espacios no reconoce fronteras. La creciente importancia del intercambio de bienes y servicios entre países de la región —en el marco de la globalización y la consolidación de acuerdos comerciales subregionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) o el mercado Común del Sur (Mercosur)— contribuyó a que varias zonas limítrofes ofrecieran ventajas de localización económica y generaran oportunidades de trabajo. Algunas de esas zonas adoptaron el carácter de espacios francamente binacionales, en los que la complementación económica trae aparejada una intensa movilidad de la fuerza de trabajo entre los países involucrados. El vigoroso crecimiento demográfico de una vasta zona del este paraguayo⁸ ilustra el poderoso efecto de atracción de las externalidades de frontera, en este caso con Brasil, y de la explotación de recursos naturales y energéticos, y señala cómo acciones gubernamentales bien concebidas (subsidios, inversión pública, apoyo a los migrantes, ventajas arancelarias y otros) pueden favorecer una mejor distribución de la población en el territorio.

En el caso de México, la entidad federativa de Baja California se destaca dentro de las que conforman la larga frontera entre México y los Estados Unidos, por contar con un subsistema de ciudades adyacente al borde internacional estructuralmente ligado a la economía del país vecino.⁹ El dinamismo económico y la generación de empleos promovidos por esta vinculación y por estímulos públicos¹⁰ fueron factores de atracción para migrantes de otras entidades federativas de México (CONAPO, 1997). Con la entidad federativa de Quintana Roo ha sucedido algo similar a lo ocurrido en Baja California, en este caso debido básicamente a la explotación de sus potencialidades turísticas (CONAPO, 1997).

⁸ El Departamento de Alto Paraná duplicó con creces su peso dentro de la población nacional entre 1950 y mediados de los años noventa.

⁹ Esta articulación es, en varios casos, hasta física; tal es el ejemplo del conglomerado Tijuana-San Diego (Vanneph y Revel-Mouroz, 1994).

¹⁰ Entre los estímulos destaca el régimen fiscal conocido como Industria Maquiladora de Exportación (Alegría y otros, 1997; CEPAL, 1996b; Gutiérrez y Vásquez, 1995).

5. La migración entre centros urbanos

El tradicional predominio de la migración campo-ciudad, que caracterizó por décadas a los desplazamientos de población en América Latina y el Caribe, ha sido reemplazado en el último tiempo por un patrón más diversificado, que incluye la corriente migratoria entre zonas urbanas, la migración intrametropolitana, nuevas expresiones de la migración rural y la migración internacional.

La migración interurbana es hoy la forma de desplazamiento predominante. Tal como lo muestra el caso de México, casi la mitad de los desplazamientos entre distintos estados se originaron y tuvieron por destino a otras ciudades (véase el cuadro A-6 del anexo);¹¹ en Brasil, esta situación también se verificó con claridad en la década de 1980.¹² Dado que la migración entre espacios urbanos llegará a ser aún más importante en las próximas décadas, las políticas urbanas y territoriales están reconociendo que la migración desde el campo ya no es la principal responsable de los “problemas urbanos”.¹³

A su vez, la movilidad intrametropolitana consolidó su visibilidad durante el decenio de 1990,¹⁴ acentuando la diferenciación espacial, demográfica y socioeconómica en las grandes ciudades en la medida en que los grupos acomodados se concentraron en ciertos sectores con elevados niveles de equipamiento y servicios urbanos, mientras los más pobres tendieron a localizarse en los barrios de menor calidad ambiental.

¹¹ Estos datos se basan en un criterio exigente, pues se refieren a localidades de 20 000 habitantes o más y excluyen traslados típicamente urbano-urbano entre el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México que forman parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Por tanto, las cifras del cuadro sobrestiman la importancia de la migración rural urbana y subestiman aquella entre localidades urbanas.

¹² En Brasil, el 61% de los 26.9 millones de migrantes entre municipios en el período 1981-1991 correspondieron a traslados entre ciudades (Baeninger, 1997).

¹³ El estudio de las migraciones entre centros urbanos debería incorporarse en la agenda regional de investigación, puesto que hay pocos estudios nacionales recientes sobre el tema (Tuirán, 2000; Martínez, 1999) que hayan abordado los intercambios migratorios entre localidades urbanas.

¹⁴ Por ejemplo, en el período 1990-1995 los traslados entre el Distrito Federal y el Estado de México (en su gran mayoría, desplazamientos intrametropolitanos, pues en el Estado de México se localizan los municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México) representaron un 22% del total de la situación de México (CONAPO, 1998).

6. Migración rural: nuevos problemas

La migración rural ha asumido nuevos rasgos en el período reciente. Pese al sesgo agrícola y primario de las exportaciones regionales, el atractivo de las zonas urbanas sigue en pie, y la capacidad de retención demográfica de los campos latinoamericanos continúa siendo baja. Ello se debe en gran parte a los rezagos generalizados que registran las condiciones de vida en las zonas rurales de la región (CEPAL, 2000b y 2000c; CEPAL, 1999a y 1999b) y a las dificultades que entrañan las pautas de asentamiento disperso para el ofrecimiento de servicios sociales y el acceso a las oportunidades del mundo moderno.¹⁵ Como se señala en el cuadro 2, por ejemplo para Brasil y México, el aporte que hoy hace la migración rural al crecimiento de las ciudades pierde importancia en relación con la ganancia demográfica “endógena”. Sin embargo, en el mundo rural la migración hacia las ciudades sigue siendo el factor básico de disminución de la población local,¹⁶ lo que se advierte en las cifras de crecimiento negativo de la población rural en varios países de la región (véase el recuadro 3). Dado que entre estos migrantes tienen una presencia especial los adultos jóvenes de mayor escolaridad y en edad de trabajar, la estructura demográfica rural en varios países de la región está más envejecida de lo que cabría esperar por su patrón de transición demográfica,¹⁷ acarreando una desventaja adicional para el desarrollo de estos territorios. Se observa además un sesgo femenino en la migración desde el campo en esta región (Naciones Unidas, 2000b), atributo estrechamente relacionado con las oportunidades de trabajo percibidas, entre las que sobresale el empleo doméstico.

¹⁵ Los atractivos laborales de los espacios rurales han tendido a generar, tal vez más que migración, corrientes de movilidad estacional o cotidiana; el hecho de que un 20% de la población económicamente activa (PEA) agrícola en 1995 (8 millones de personas estimativamente) residieran en zonas urbanas (Dirven, 1997) abona esta hipótesis.

¹⁶ En Cuba, investigaciones recientes han mostrado que las desfavorables condiciones de vida en las zonas rurales motivan a muchos trabajadores agrícolas estatales a trasladarse hacia lugares que ofrecen servicios e infraestructuras, sin modificar su ocupación.

¹⁷ A modo de ejemplo, si las proporciones de población de 65 años y más en áreas urbanas y rurales de América Latina son muy similares en la actualidad (del orden de 5%), en las zonas rurales la población de 15 a 64 años registra 8.5 puntos porcentuales menos que las urbanas (CEPAL-CELADE, 1999b).

Cuadro 2
**IMPORTANCIA RELATIVA DE LA MIGRACIÓN DEL CAMPO A LA CIUDAD:
 TENDENCIAS SEGÚN SEXO EN PAÍSES SELECCIONADOS DE LA REGIÓN**

| Países y períodos de referencia | Porcentaje del crecimiento de la población urbana explicado por migración o reclasificación según sexo ^a | |
|---------------------------------|---|---------|
| | Mujeres | Hombres |
| Brasil, 1980-1990 | 42.7 | 41.2 |
| Brasil, 1990-1995 | 34.5 | 33.1 |
| Chile, 1982-1992 | 10.7 | 7.6 |
| Guatemala, 1984-1994 | 44.3 | 43.0 |
| México, 1980-1990 | 33.9 | 33.9 |
| México, 1990-1995 | 24.4 | 24.0 |
| Nicaragua, 1985-1995 | 31.4 | 28.0 |
| Uruguay 1986-1996 | 32.1 | 36.4 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos censales oficiales.

^a Los resultados corresponden al crecimiento, migración y reclasificación de la población de 10 años de edad y más al último censo de referencia. Fueron hechos aplicando la metodología de relaciones de supervivencia intercensales.

Las situaciones de violencia civil generalizada, tales como las que sufre la población rural y de localidades menores de las áreas de guerrilla en Colombia, o la que afectó en el pasado a Guatemala, también generan en algunos países un desplazamiento de grandes masas de población rural o semirrural, agravando la pobreza y exclusión social que ya padecían muchos de los habitantes afectados. En Colombia, cifras no oficiales señalan que alrededor de un millón de desplazados han sufrido y sufren un deterioro muy significativo de su calidad de vida, al dejar atrás sus medios de sobrevivencia, patrimonio y redes sociales en manos de diversas facciones de la violencia.

Recuadro 3

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN JUVENIL Y MIGRACIÓN

En la región como un todo, unos 15.5 millones de jóvenes rurales (de 15 a 29 años de edad) vienen a “engrosar” la población juvenil urbana, aumentándola un 16.5% en los últimos 15 años y disminuyendo la población juvenil rural casi un tercio en el mismo período (véase el cuadro 6). Estos jóvenes migrantes están por lo general mejor preparados que sus pares que se quedan a vivir en el área rural, aunque les falta preparación para una inserción urbana exitosa. A causa de la migración, la dificultad de formar parejas^a y la disminución de la natalidad,^b el número de nacimientos en el medio rural está disminuyendo en la región desde hace varias décadas, como lo señalan tanto el cuadro siguiente como el cuadro A-4 del anexo. Obviamente, lo que es cierto para la región en su conjunto no lo es para varios países en particular, como Costa Rica, Haití y Nicaragua, y en especial Guatemala y Paraguay, donde la transición demográfica aún es incipiente.

Las opiniones recogidas en Chile, pero que son válidas para jóvenes rurales de otros países, indican que ellos aprecian el campo por su mayor tranquilidad y seguridad, pero también lo consideran aburrido, con falta de oportunidades e imposible de cambiar. En cambio, la ciudad es vista como “donde las cosas pasan”, donde “todo está a la mano”, aunque también la asocian con la inseguridad, la delincuencia y la drogadicción. Esta percepción se reproduce al comparar el campo con la ciudad intermedia, a ésta con la capital regional y, nuevamente, a la anterior con la capital nacional. La mayoría de los jóvenes rurales esperan que el cambio venga (“les sea traído”) desde afuera, ya que ellos no se sienten protagonistas de un posible cambio (De la Maza y Vicherat, 1999).

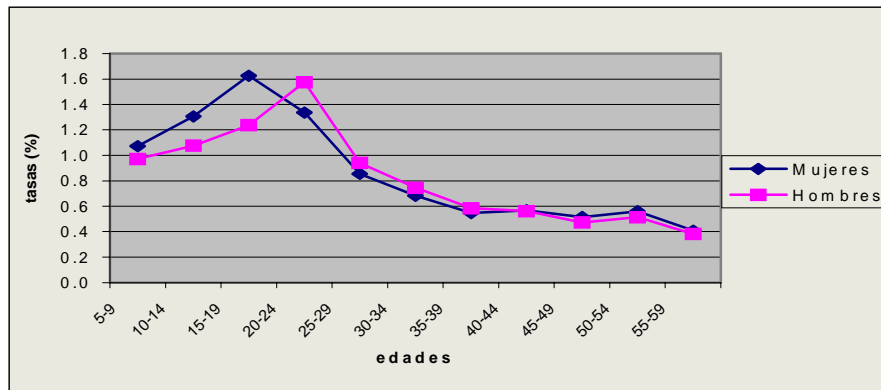
| Población rural | | | |
|------------------|-------------|-------------|-------------|
| Grupo etario | 1985 | 2000 | 2015 |
| 0 a 14 años | 53 991 606 | 47 444 897 | 40 576 184 |
| 15 a 29 años | 32 367 343 | 32 574 098 | 30 317 944 |
| Población urbana | | | |
| Grupo etario | 1985 | 2000 | 2015 |
| 0 a 14 años | 94 498 537 | 113 051 382 | 122 264 802 |
| 15 a 29 años | 78 484 724 | 110 067 008 | 125 625 565 |
| Población total | | | |
| Grupo etario | 1985 | 2000 | 2015 |
| 0 a 14 años | 148 490 143 | 160 496 279 | 162 840 986 |
| 15 a 29 años | 110 852 067 | 142 641 106 | 155 943 509 |

Fuente: CEPAL, División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *América Latina: proyecciones de población urbana y rural: 1970-2025*, Boletín demográfico, año 32, N° 63 (LC/G.2052; LC/DEM/G.183), Santiago de Chile, enero de 1999.

^a Para América Latina en promedio, hay 12.7% más hombres jóvenes que mujeres del mismo grupo etario que moran en el área rural (fluctuando entre 32.2% en Venezuela y casi ninguna diferencia en México) con la dificultad para armar parejas en las circunstancias de fuerte desequilibrio.

^b Aunque el número de hijos por familia sigue siendo mayor en el medio rural que en el urbano y el número de hijos no deseados también es mayor que en el medio urbano.

Gráfico 4
BRASIL: TASAS DE MIGRACIÓN NETA RURAL-URBANA,
SEGÚN EDAD Y SEXO, 1990-1995



Fuente: CEPAL, cálculos propios sobre la base de procedimientos de estimación indirecta (relaciones de supervivencia intercensales).

7. Migración internacional

Otro componente de la dinámica demográfica regional que ha sufrido cambios es la migración internacional. Esta región comienza a perder el carácter de receptora de estos flujos para convertirse en una región de migración hacia fuera de ella, fundamentalmente hacia los Estados Unidos, y en mucho menor medida a Canadá, Europa y Oceanía. Esta migración ha adquirido gran importancia sobre todo en América Central, tanto por sus efectos erosionadores sobre las comunidades urbanas y rurales (Lungo, 1998) como por la configuración de circuitos migratorios internacionales que tienen eslabones internos (véase el recuadro 4). En el Caribe anglófono y francófono, la migración internacional es con frecuencia el componente más relevante de la dinámica poblacional, la estructura social y demográfica y la distribución espacial de la población. Estudios recientes han mostrado que casi todos los caribeños cuentan con familiares, amigos o conocidos que emigraron fuera de la región (preferentemente a los Estados Unidos o a las metrópolis coloniales), lo que facilita el establecimiento de redes de apoyo y eleva las intenciones migratorias (Thomas-Hope, 1999). Otro patrón migratorio internacional, antiguo en la región, da origen a corrientes dentro de ella misma, teniendo como países de destino a Argentina, Venezuela y Costa Rica fundamentalmente, desde otros países vecinos o cercanos.

Recuadro 4

MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN CENTROAMÉRICA

Hasta mediados de la década de 1970, la migración de centroamericanos virtualmente se limitaba a desplazamientos internos o a traslados intrarregionales, debido a requerimientos laborales localizados y a transformaciones estructurales, como la mecanización de la agricultura y el surgimiento de una incipiente industria en zonas urbanas. La mayor parte de la migración internacional ocurría en zonas fronterizas y era temporal, pues se asociaba con las oscilaciones de los requerimientos laborales de las plantaciones agroexportadoras. Por lo mismo, la mayoría de los migrantes eran campesinos con escasa capacitación.

Posteriormente, la emigración de centroamericanos ha experimentado un profundo cambio en términos de números, rutas, orígenes, destinos, motivos, objetivos y duración. El patrón migratorio se hizo más complejo: se consolidaron los desplazamientos hacia fuera de la región (sobre todo hacia los Estados Unidos), la migración definitiva, los refugiados por razones de violencia, la migración de mujeres y de familias completas. Por cierto, los desplazamientos pendulares en mercados laborales fronterizos se han mantenido, pero dejaron de ser la expresión más relevante de los desplazamientos internacionales.

No ha sucedido un retorno masivo de migrantes una vez terminados los conflictos sociopolíticos internos. Los refugiados en países fronterizos han tendido a regresar, pero no lo han hecho aquellos que se trasladaron hacia fuera de la región, en particular a los Estados Unidos, Canadá, Australia y Suecia. Esta renuencia al retorno se explica por la persistencia de la brecha social y económica entre los países centroamericanos de origen y los desarrollados de destino, puesto que con el advenimiento de la paz y de la democracia no se han resuelto los agudos problemas socioeconómicos que aquejan a estos países.

La explosión y diversificación de la emigración de centroamericanos ha afectado de manera importante el patrón de asentamiento de la población de estos países y provocado una verdadera revolución de expectativas y reconfiguración de los procesos migratorios, que ahora incluyen trayectos directos hacia los Estados Unidos y otros por etapas que se desarrollan pasando por México. Las redes que se han ido tejiendo entre quienes salieron y quienes se quedaron han aumentado las propensiones migratorias. Buena parte de estas redes unen zonas urbanas y, por lo mismo, hay indicios de que la emigración hacia los Estados Unidos estaría afectando significativamente el cambio demográfico y sociocultural del conjunto de ciudades centroamericanas.

Fuente: CEPAL, División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), América Latina: proyecciones de población urbana y rural: 1970-2025, Boletín demográfico, año 32, N° 63 (LC/G.2052; LC/DEM/G.183), Santiago de Chile, enero de 1999; M. Castillo y S. Palma, "Central American international emigration: trends and impacts", Emigration Dynamics in Developing Countries, Volumen III, Mexico, Central America and the Caribbean, Reginald Appleyard (comp.), Aldershot, Hampshire, Reino Unido, Ashgate, 1999, pp. 285 a 334.

Las mujeres constituyeron en 1990 el 48% de los migrantes al nivel internacional en la región (Daeren, 2000). Ellas se insertan en condiciones más precarias, como trabajadoras domésticas o en el sector de servicios, con menor acceso a la seguridad y la salud ocupacional. Muchas de estas emigraciones son transfronterizas (peruanas en Chile, paraguayas en Argentina, entre otras), aunque ha aumentado de manera sostenida la cantidad de mujeres que migran a trabajar en el servicio doméstico fuera de la región (los Estados Unidos, Europa). Datos recientes señalan que también emigran las mujeres altamente calificadas para trabajar en empleos de buena calidad y bien remunerados en el país receptor.

III. Espacios para la integración social



En un marco de avances y desafíos pendientes en materia de combate a la pobreza e inequidad, los aportes de las políticas del hábitat en el establecimiento de una sociedad más justa e integrada en América Latina y el Caribe han incluido desde acciones típicamente distributivas a otras más complejas. Los esfuerzos más evidentes y generalizados se refieren a repartir de manera más equitativa los bienes y servicios urbanos y habitacionales, para lo que se han incorporado criterios de focalización y progresividad en las políticas, aunque persisten problemas que dificultan el aumento de la producción de estos bienes y servicios de manera proporcional a las necesidades acumuladas y la evolución de la demanda. Como veremos a continuación, las tareas pendientes en materia de cobertura y accesibilidad siguen siendo un desafío central para las políticas del hábitat.

1. Avances en el combate a la pobreza urbana

De acuerdo con la medición de la línea de pobreza (CEPAL, 1999b y 2000b), a fines de los años noventa 6 de cada 10 pobres latinoamericanos habitan en zonas urbanas, situación que convierte a América Latina en la región en desarrollo que mejor ejemplifica el proceso mundial de “urbanización de la pobreza” y que comenzó a manifestarse en los años ochenta (en contraste con Asia y África, donde la mayoría de las poblaciones pobres aún se encuentran en el medio rural). A su vez, durante

la última década del siglo XX, el cambio positivo en la incidencia de la pobreza en general se ha debido principalmente a su evolución en las zonas urbanas.¹⁸ En los últimos años de la década, nuevamente se elevó el nivel de pobreza a raíz de la crisis reciente; aunque no se dispone de cifras definitivas, se constata que finalmente el decenio culminó con niveles relativos de pobreza más altos que aquellos de los años ochenta. Incluso los países más exitosos en materia de reducción de la pobreza no han logrado rebajar sustancialmente la indigencia, especialmente en las zonas rurales.

Si bien la pobreza en las localidades urbanas es heterogénea según los países, en general está más extendida entre los que habitan ciudades secundarias que entre los residentes de centros metropolitanos. A su vez, los altos niveles de pobreza rural y su lenta reducción conllevan el riesgo de un nuevo empobrecimiento urbano a causa de la migración, en aquellos países de menor urbanización cuya población rural mantiene un peso demográfico importante (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay). Esto también es válido para los espacios subnacionales que presentan una mayor ruralidad, donde podría aumentar la migración de población pobre a las ciudades medianas.

En el Caribe, la evolución de algunas economías se ha traducido en un incremento de los niveles de pobreza en ciertos países. Estos niveles varían considerablemente entre ellos: en Haití, el 65% de la población total está debajo de la línea de pobreza, mientras este porcentaje desciende a 8% y 5%, respectivamente, en Barbados y Bahamas (véase el cuadro A-7 del anexo). La mayoría de los países han puesto en práctica planes para la erradicación de la pobreza, incluyendo programas de creación de empleo y capacitación.

En general, los avances observados en América Latina en materia de pobreza pueden asociarse a un aumento sostenido de recursos públicos destinados al gasto social, de un 10.1% del producto interno bruto (PIB) en 1990-1991 al 12.5% en 1996-1997, y a mejoras en la focalización, eficacia y eficiencia de los programas sociales. En el campo del hábitat, el aporte ha consistido sobre todo en apoyar el acceso a activos patrimoniales —por ejemplo, de una vivienda— de las familias urbanas, factor que junto con el aumento de los ingresos y del empleo contribuiría a interrumpir la autorreproducción de la pobreza (CEPAL, 1999b y 2000a). A su vez, en la aguda pobreza rural existente en la región incide de manera importante la carencia de servicios básicos y la desigualdad en la distribución de la tierra.

¹⁸ Durante la década de 1980, al empobrecimiento de los países contribuyó sobre todo el empeoramiento de las condiciones sociales en las ciudades. En el período 1990-1997, la pobreza urbana —medida a través del porcentaje de hogares pobres— ha disminuido de un 35% a un 30%, mientras que el descenso en el medio rural ha sido de un 58% a un 54%.

Recuadro 5
**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y NECESIDADES BÁSICAS
INSATISFECHAS EN LOS AÑOS NOVENTA**

Al analizar la trayectoria reciente de la pobreza en América Latina mediante dos parámetros —la insuficiencia de ingresos (como lo capta el método de la línea de pobreza) y la evolución de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)— es posible establecer algunas consideraciones específicas para tres expresiones de asentamiento humano: metrópolis, ciudades secundarias y poblamiento rural.

Desde la perspectiva de las mediciones de pobreza por el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), las encuestas de hogares señalan una tendencia estable o inercial a la baja durante las últimas dos décadas. Esta tendencia puede asociarse al efecto positivo de la urbanización sobre los indicadores de bienestar no monetarios.

En las zonas urbanas se ha experimentado un reemplazo bastante avanzado de pobreza estructural (que combina carencias materiales con bajos ingresos) por otra forma de pobreza más nítidamente expresada en ingresos laborales insuficientes. Esta situación se puede comprobar a través de los distintos indicadores no monetarios de desarrollo humano del PNUD.

Los datos disponibles de encuestas de hogares de seis países de distintas características desde un punto de vista demográfico y económico muestran asimismo que, entre 1990 y 1997, las brechas de cobertura de servicios básicos según grupos sociales (agua y saneamiento) disminuyeron en las áreas urbanas. En el caso de las zonas rurales, los datos disponibles para países como Chile, Honduras, México y Venezuela muestran que el acceso de los hogares pobres a agua potable y saneamiento aumentó durante la primera mitad del decenio de 1990, aunque con variaciones más discretas que las registradas en el medio urbano, salvo en el caso de Honduras, donde el incremento manifestado por la cobertura de agua potable en zonas rurales fue significativo. Por ello, los diferenciales de las NBI según zona de residencia se mantienen en niveles muy altos.

Aunque la pobreza urbana aparece en las mediciones por NBI con niveles materiales de vida superiores a aquellos propios de la pobreza rural, este hecho debe analizarse con alguna precaución ya que algunas carencias siguen manifestando niveles altos y persistentes. Las mayores limitaciones de acceso al suelo en el medio urbano favorecen el hacinamiento en la vivienda. Este indicador pocas veces evaluado en los procesamiento de censos de los años noventa se sitúa en cuatro países como la carencia más significativa entre las poblaciones urbanas, con niveles bastante superiores a las deficiencias de materialidad, abastecimiento de agua y saneamiento domiciliario.

Fuente: Camilo Arriagada, "Pobreza urbana: nuevos escenarios y desafíos de políticas", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000) (por aparecer en un próximo número de la serie Medio ambiente y desarrollo).

Las políticas de asentamientos humanos han abordado, por su parte, el aislamiento de la población rural, a través de proyectos como los villorrios rurales, que hacen posible extender algunos servicios a esta población.

2. La difícil tarea de mejorar la equidad en el territorio

Si bien el crecimiento económico y el aumento del gasto social en todos los países permitieron avanzar en la reducción de la pobreza, los índices nacionales de desigualdad se mantuvieron en niveles altos o directamente se deterioraron. Durante los años noventa el incremento del gasto social sólo fue acompañado de ganancias de equidad en el caso de países más igualitarios dentro del contexto regional (Bolivia, México y Uruguay), pero no logró impedir la acentuación de la inequidad en países con mayores grados de concentración de la riqueza.¹⁹

Los análisis realizados por la CEPAL muestran que, al igual que para la pobreza, en la inequidad inciden factores patrimoniales. Especialmente en las ciudades se constatan avances significativos en varios países en materia de acceso a la vivienda y los servicios urbanos, que podrían haber mitigado en algún grado la evolución negativa de este aspecto. Entre las acciones que aparecen con una muy alta productividad en cuanto a lograr mejoras en los niveles de vida y calidad de medio ambiente entre los sectores más pobres, se encuentran las campañas derivadas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) de Estambul. En particular, la campaña por el logro de la seguridad en la propiedad del suelo se halla estrechamente vinculada a las reivindicaciones de los grupos de apoyo al derecho de la vivienda para todos, a la activación de los derechos de la mujer sobre la propiedad y los bienes, y a la alta prioridad que ocupa la infancia como objeto de focalización de la atención de los gobiernos (CNUAH, 2000). Con todo, las agudas diferencias de calidad de vida y oportunidades de progreso para los habitantes de los diversos territorios y ciudades que conforman el espacio regional plantean a las políticas del hábitat un desafío central para los próximos años.

¹⁹ Uruguay es quizás el único que exhibe una disminución de los niveles de pobreza, acompañada de una distribución del ingreso relativamente equitativa, pero aun en este país la distribución no ha alcanzado todavía los niveles históricamente favorables que tuvo hasta hace tres décadas. Cuba ha mantenido la distribución del ingreso más equitativa de la región, aunque tuvo caídas importantes en los niveles de consumo por habitante, sin perder, por otra parte, la homogeneidad de sus indicadores vitales. En términos generales, el Caribe inglés muestra menores niveles de desigualdad que América Latina.

3. Ciudades segmentadas

Al interior de las ciudades la segmentación socioespacial también se ha acentuado, en la medida en que los requerimientos de exclusividad residencial de los grupos de altos ingresos han conducido a la expulsión de grupos pobres desde zonas urbanas privilegiadas, o la acción del Estado en materia de vivienda ha favorecido la radicación de los estratos bajos en zonas de la periferia de las ciudades, aprovechando el menor costo del suelo.

La segregación constituye hoy una característica altamente negativa de las ciudades de la región. En la mayoría de los centros, los grupos de altos ingresos se aíslan defensivamente en barrios autosuficientes dotados de costosas viviendas, servicios y lugares de trabajo, de modo que no les resulta necesario ocupar el resto de la ciudad o interactuar con otros sectores sociales. A su vez, los hogares pobres siguen ocupando zonas alejadas o áreas de riesgo con alojamientos precarios y serias carencias de equipamientos. Allí, las desmedradas condiciones materiales de vida se agravan debido a las insuficiencias de los servicios sociales ofrecidos por municipios desfinanciados y a la magra inversión privada en estos rubros. Ante este cuadro, se han debilitado los tradicionales mecanismos de integración que poseían las ciudades latinoamericanas, como lo fueron la enseñanza pública, los sistemas de salud pública o, incluso, los lugares centrales de recreación y cultura.

Las normativas y acciones establecidas por los países para atenuar la segregación urbana han sido insuficientes ante los poderosos efectos de las fuerzas excluyentes del mercado inmobiliario. Por otra parte, algunas políticas de vivienda han tratado de limitar la extensión de los conjuntos sociales para evitar la acumulación de grandes cantidades de población pobre en ciertas áreas; sin embargo, estas medidas no se han podido concretar de manera amplia debido a las escasas posibilidades de influir en el mercado de suelos urbanos.²⁰

4. El acceso al suelo y la propiedad

Si bien se está desacelerando el aumento poblacional en nuestras ciudades, se mantiene una fuerte presión sobre el suelo, dada la expansión de la demanda de viviendas, servicios, equipamientos, espacios para la recreación, terrenos industriales, redes viales y otros. En Rio de Janeiro, por

²⁰ En Santiago de Chile, la normativa contempla “zonas de desarrollo urbano condicionado”, para las cuales se exige al inversor privado reservar un 5% del área por desarrollar para destinarla a viviendas sociales (Duveauchelle y otros, 2000).

ejemplo, la presión sobre el suelo urbano y los servicios no ha disminuido sustantivamente en años recientes, a pesar de mostrar la ciudad un crecimiento demográfico extremadamente bajo, tal como señalan las cifras de la prefectura respectiva. Este fenómeno se evidencia en todas las ciudades importantes de la región, que ven expandirse rápidamente sus límites urbanos a expensas del suelo rural.

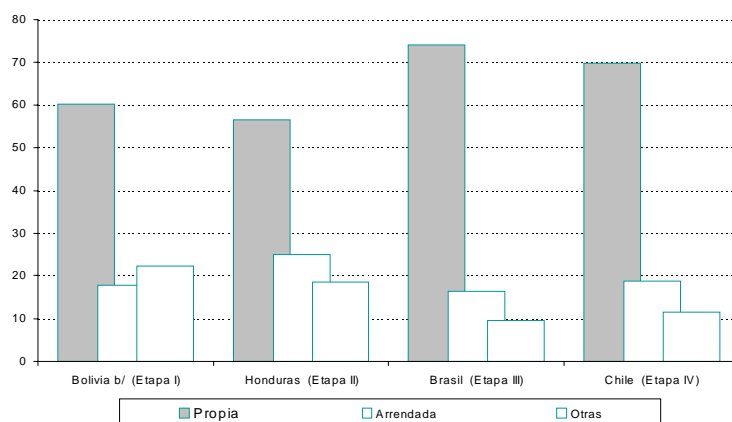
La restricción de suelo urbano para la extensión de los asentamientos humanos puede constituirse en un problema importante, particularmente en las islas caribeñas, debido a la reducida extensión territorial de las más pequeñas y a las limitaciones topográficas. La disponibilidad de suelo se reduce además por otros factores, como la ausencia o debilidad de mecanismos que aseguren una distribución racional entre usos distintos y competitivos, la escasez de suelo equipado y localizado en áreas no vulnerables (particularmente para familias de ingreso bajo y medio), los patrones de propiedad del suelo y su ocupación, en especial cuando existen propietarios extranjeros o latifundios, o sistemas poco efectivos de titulación de propiedad.²¹

Las modalidades de acceso al suelo afectan de manera diferente a los sectores acomodados y a aquellos de menos recursos. Mientras los primeros encuentran en el mercado una oferta de suelos adecuados, legales y seguros, o pueden presionar por que el límite urbano incluya nuevas áreas de extensión para su uso, las familias de ingreso bajo y muy bajo deben desarrollar estrategias de supervivencia ocupando terrenos de alto riesgo por tener pendientes excesivas, estar próximos a ríos, con el consecuente riesgo de inundación, o en áreas expuestas a peligros naturales o creados por la propia ciudad. Para los pobres, la inseguridad de la tenencia y la informalidad se han constituido en una limitación importante en el acceso a la vivienda y su integración a la vida ciudadana.

En general, la propiedad de la vivienda es la forma predominante de ocupación en países de distintas características de urbanización y transición demográfica, como lo señalan los ejemplos consignados en el gráfico siguiente.

²¹ En algunas islas, como San Vicente, la limitada disponibilidad de áreas para residencia se refleja en los altos costos del suelo y de las viviendas, que marginan a las familias de menos recursos, por ejemplo, cuando retornan migrantes con mayor capacidad de pago. En un esfuerzo por ampliar la oferta de suelo para vivienda, controlar los precios del suelo y disponer de terrenos con precios adecuados para viviendas sociales, el Gobierno de Barbados ha aplicado desde 1996 un programa de bancos de tierras para disponer de suelos de aptitud residencial a precios menores que los de mercado; en Saint Kitts, el Estado ha subsidiado completamente el costo del suelo en el caso de las viviendas básicas (Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 2000b).

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA: HOGARES SEGÚN TIPO DE TENENCIA DE LA VIVIENDA.^a
PAÍSES SELECCIONADOS SEGÚN ETAPA DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El último año disponible es 1997 en el caso de Bolivia, 1998 en el de Honduras, 1997 en el de Brasil y 1998 en el de Chile.

^b En 1998 los datos corresponden a 8 ciudades principales.

En el cuadro 3 se indica la situación reciente de la tenencia en varios países de América Latina y se advierte que para todos ellos la propiedad de la vivienda es bastante alta; no obstante, es necesario recordar que los promedios nacionales no dan cuenta muchas veces de la situación en espacios subnacionales. Tal es el caso de la provincia argentina de Mendoza, en la que las situaciones irregulares de tenencia alcanzan porcentajes bastante más altos que en el país en general (Palero y Pizarro, 2000). Además, el cuadro permite detectar proporciones importantes de hogares que arriendan su vivienda, por ejemplo en Colombia y República Dominicana, o tenencias diferentes de la propiedad y el arriendo en Bolivia, Honduras y Uruguay.

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA: HOGARES SEGÚN TIPO DE TENENCIA
DE LA VIVIENDA
(En porcentajes)

| Países | Años ^a | Tipo de tenencia de la vivienda | | |
|------------------------|-------------------|---------------------------------|-----------|-------|
| | | Propia | Arrendada | Otras |
| Argentina ^b | 1998 | 75.2 | 15.7 | 9.1 |
| Bolivia | 1997 | 60.1 | 17.8 | 22.1 |
| Brasil | 1997 | 74.1 | 16.3 | 9.6 |
| Chile | 1998 | 69.9 | 18.7 | 11.4 |
| Colombia | 1997 | 60.6 | 34.8 | 4.6 |
| El Salvador | 1998 | 66.6 | 21.7 | 11.7 |
| Honduras | 1998 | 56.5 | 25.1 | 18.4 |
| México | 1998 | 69.9 | 18.1 | 11.9 |
| Paraguay ^c | 1997 | 70.5 | 18.5 | 11.0 |
| Rep. Dominicana | 1997 | 58.0 | 34.8 | 7.3 |
| Uruguay | 1998 | 69.3 | 18.0 | 12.6 |
| Venezuela | 1998 | 82.1 | 10.5 | 7.4 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Último año disponible. ^b Corresponde al Gran Buenos Aires. ^c Corresponde al área metropolitana de Asunción.

Algunos estudios señalan que la informalidad habitacional ha ido en aumento en algunas ciudades sudamericanas en las últimas décadas (véase el cuadro A-8 del anexo). En Lima y Caracas ha crecido un 15% y 20%, aproximadamente, en los años cincuenta y principios de los sesenta, al 35% y 50%, en los años setenta y principios de los noventa, respectivamente. Las estimaciones dan cuenta de que en Lima más del 40% o 50% de la población vive ahora en hábitat informal. En Rio de Janeiro y Belo Horizonte la población "favelada" es del 20%; en São Paulo, del 22%; en Salvador y Fortaleza, de alrededor del 21%; y en Recife, del 46%. En Quito, aproximadamente el 50% de los asentamientos son ilegales; en 1992, había 214 barrios populares²² con una superficie de 4 035 hectáreas, generados a partir de invasiones y loteamientos ilegales, o a través de cooperativas de vivienda²³ o de cooperativas agrícolas, ilegalmente transformadas en

²² La proporción de los barrios que surgieron ilegalmente con relación a la superficie de Quito es importante, en especial las urbanizaciones ilegales existentes en 1985, antes de la puesta en vigencia de la ordenanza de legalización. El número y tamaño de este tipo de barrios fueron aumentando rápidamente: mientras en 1981 existían 87 asentamientos de hecho, instalados en 2 498 ha, en 1985 eran 134 (4 575 ha) y en 1991, 202 (3 979 ha).

²³ Constituidas de manera jurídicamente legal.

urbanas (Clichevsky, 2000). Por último, en Venezuela, el 48% de la superficie construida de la ciudad de Maracaibo corresponde a inmuebles asentados ilegalmente (Petzold, 2000). En este país la invasión de tierras es aún un mecanismo muy dinámico de “producción” de tierra urbana, en la que influye la actitud permisiva de los organismos estatales de vivienda, que incluso otorgan créditos a pobladores que no poseen título.

En Centroamérica, la informalidad tiene su propia expresión. En San José de Costa Rica y San Salvador, en los años ochenta predominaban los inquilinatos centrales. A raíz del terremoto de 1986 y como consecuencia del conflicto bélico, en San Salvador se activó enormemente el mercado ilegal de tierras y las viviendas en mesones bajaron del 31.7% en 1971 al 8.6% a fines de los años ochenta. La debilidad para reconstruir el tejido urbano central significó el traslado de habitantes de mesones a loteos irregulares.

La propiedad de vivienda en el Caribe es generalmente alta, representando entre el 60% y el 80%. Sin embargo, este porcentaje baja considerablemente cuando se trata de propiedad de suelo, que es mayormente público en algunas islas de la corona británica, en cuyo caso no hay una real inseguridad de tenencia. Sin embargo, en las viviendas ubicadas en las grandes plantaciones existe un alto nivel de inseguridad de arriendo (Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 2000b).

La activa movilización popular existente en décadas pasadas para reivindicar el derecho al suelo urbano disminuyó de manera drástica durante la década de 1990, a medida que se desaceleró el crecimiento urbano y se fueron agotando los terrenos posibles de invadir.²⁴ Por otra parte, los avances en materia de democratización política permitieron canalizar ciertos conflictos urbanos por vías no confrontacionales y profundizar una mayor colaboración entre los pobladores y las autoridades.²⁵ Las reivindicaciones se orientaron más a la obtención de servicios urbanos (agua, vías de transporte, infraestructura educativa y de salud, eliminación de desechos) y a demandas de mayor participación en la toma de decisiones a nivel municipal.

²⁴ Por ejemplo, en 1976 las barriadas de Lima tenían en promedio 3 214 habitantes; en 1997 esta cifra disminuyó a 1 324, dando cuenta de un patrón más disperso de apropiación informal del suelo.

²⁵ Una de las políticas adoptadas por el Gobierno mexicano ha sido la de dotar de seguridad en la tenencia a los asentamientos irregulares a través de programas masivos de escrituración, lo que ha reducido más de 1 000% los costos de escrituración. En los últimos años, se ha buscado incorporar suelo urbano de origen ejidal y comunal, con el fin de desalentar los asentamientos irregulares y en riesgo, reubicar los existentes en zonas protegidas y regularizar los ubicados en suelos aptos, evitando así la especulación de tierra (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2000).

Lo anterior no invalida el hecho de que exista un alto nivel de inseguridad en la tenencia residencial en la mayoría de las ciudades latinoamericanas y caribeñas. En algunos casos, opera una consolidación progresiva de los asentamientos informales;²⁶ en otros, se prefiere dejar las situaciones de propiedad en una condición ambigua, lo que conlleva incertidumbre para los asentados e inhibe el progreso habitacional y urbano. Como lo señala la experiencia en varias ciudades, este equilibrio inestable puede romperse fácilmente a raíz de desastres naturales, presiones inmobiliarias o procesos electorales, por lo que se requiere con urgencia abordar la ocupación irregular en la región, más allá de su baja conflictividad política actual.

La experiencia de los años noventa señala además una relación importante entre la dinámica del territorio y la tenencia de la tierra en el espacio rural. En efecto, la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra ha resultado fundamental para estimular las inversiones en el sector agropecuario en países como El Salvador.²⁷ Además, la extensión de la propiedad de la tierra a los jóvenes podría ampliar sus oportunidades y desalentar la migración, por lo que deberían ser considerados de manera preferencial en las acciones dirigidas a mejorar el acceso de los pequeños productores a la propiedad de la tierra.

El cuadro 4 resume las acciones que aparecen prioritarias dado el panorama actual de la tenencia de la tierra en América Latina y el Caribe (CNUAH, 2000).²⁸

²⁶ En junio de 1999 se instituyó en Trinidad y Tabago una agencia para la regularización de los asentamientos informales, que ha normalizado la situación de más de 7 000 familias hasta la fecha. El Gobierno de Saint Kitts está actualmente aplicando un programa de mejoramiento de barrios en áreas degradadas, como Irish Town, Mc Knight, Newtown y Market Street (Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 2000b).

²⁷ La seguridad sobre la tenencia de la tierra garantiza al propietario la recuperación de los beneficios de sus inversiones, por lo que crea incentivos para invertir en infraestructura productiva e insumos para la producción. Además, los títulos de propiedad hacen posible que la tierra sirva de garantía en la obtención de financiamiento —facilitando de esta forma el acceso a capital de trabajo por parte del propietario— y hacen expeditas las transferencias de tierra. Sin embargo, la titulación *per se* no ha resultado suficiente para dinamizar el sector agropecuario, si no va acompañada de oportunidades de inversión, acceso a financiamiento e insumos, entre otros factores.

²⁸ En muchos países existe un conjunto de obstáculos para el acceso y el control de las mujeres sobre la vivienda, aun cuando en algunos de ellos se han implementado programas o políticas con enfoque de género, como se señala en el recuadro 6.

Recuadro 6
**MEDIDAS Y ACCIONES PARA UNA MAYOR EQUIDAD DE
GÉNERO EN EL ACCESO A LA VIVIENDA**

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como punto focal de la región para todas las actividades de seguimiento de los acuerdos regionales y mundiales relacionados con la equidad de género y de adelanto de las mujeres, ha elaborado un sistema de indicadores con el objetivo de monitorear la evolución de la situación habitacional de las mujeres comparada con la de los hombres. Se proponen dos indicadores:

1. Indicador de acceso igualitario a los programas de vivienda social para familias con ambos cónyuges y mujeres sin cónyuge.
2. Indicador de brecha de género en relación a la propiedad de la vivienda en hogares pobres, calculado como la diferencia entre el porcentaje de jefas de hogar sin cónyuge propietarias de la vivienda que habitan y el porcentaje de jefes de hogar sin cónyuge propietarios de la vivienda que habitan.

Solamente algunos países han utilizado parcialmente estos indicadores en los informes nacionales presentados para la revisión de los acuerdos de la Plataforma de Acción de Beijing y del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001. **Ecuador** ha medido el acceso a los programas de vivienda social por sexo, determinando que en un universo de más de 11 000 solicitudes de acceso a vivienda social, se habían adjudicado 6 300. De éstas, solamente el 30.5% se había entregado a mujeres (sin especificar la existencia del cónyuge, según las recomendaciones de la CEPAL). **Argentina** ha medido el indicador de brecha de género como propietarios de la vivienda que habitan, obteniendo una brecha total de -1.9, siendo la brecha en el cuartil de ingresos más pobres de -0.4, mientras que en el cuartil más rico, de -6.5. Eso significa una brecha desfavorable para todas las mujeres, particularmente en los hogares de mayor ingreso. En ese país existe además un Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), dirigido a mujeres jefas de hogar pobres, sin cónyuge y con hijos, para el acondicionamiento de viviendas. En **Colombia** existe el Programa de mejoramiento de vivienda urbana para mujeres pobres jefas de hogar. En **Costa Rica** se han entregado entre 1990 y 1997 cerca de 40 000 "bonos de vivienda" para familias pobres encabezadas por mujeres, propietarias de tierra, para financiar parcialmente la construcción de viviendas. En **México**, el Programa especial de crédito y subsidios a la vivienda está dedicado a mujeres, jefas de hogar, asalariadas o que trabajan por cuenta propia. En **San Vicente** existen programas de apoyo económico a mujeres para construcción de viviendas y en **Suriname** las mujeres tienen prioridad de acceso a la vivienda social. En **Venezuela**, durante los últimos 35 años, un 40% de las viviendas entregadas por la Dirección de Obras de Saneamiento fueron adjudicadas a mujeres jefas de hogar.

Por su parte, entre 1995 y 1999, se han implantado en México programas de vivienda que consideran aspectos de equidad de género. Por ejemplo, en 1998 las modificaciones a las reglas de otorgamiento de crédito del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) determinaron otorgar puntos adicionales a las madres solteras jefas de familia, para que pudieran acceder con más facilidad a los programas de créditos. Durante el período se han otorgado más de 1 millón de créditos a los solicitantes, y el año 2000 se incrementó casi 8% la oferta institucional en materia de adquisición de vivienda con respecto a 1996.

Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de los informes nacionales presentados a la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Lima, febrero de 2000.

Cuadro 4
SITUACIÓN ACTUAL Y LÍNEAS DE ACCIÓN PARA LA CAMPAÑA
SOBRE LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA

| Condiciones regionales | Posibles acciones |
|--|--|
| Promover programas masivos de regularización y mejoramiento de asentamientos precarios | |
| <ul style="list-style-type: none"> – Algunos países adoptan normas de titulación de predios en asentamientos precarios y espontáneos, pero su aplicación depende de la voluntad política de las autoridades nacionales/locales. – Algunos municipios grandes han emprendido programas de mejoramiento barrial, casi siempre con empréstitos de bancos internacionales. – En otras regiones, los gobiernos prefieren reubicar a los precaristas en nuevos desarrollos. | <ul style="list-style-type: none"> – Promover la aplicación más extensiva de las normas que permiten la regularización de asentamientos precarios. – Promover políticas y programas integrales de mejoramiento barrial sustentados principalmente en la movilización de recursos financieros internos. – Propiciar una mayor participación de organizaciones de precaristas en los programas de reubicación. |
| Fomentar adopción de marcos legislativos apropiados y funcionamiento de instituciones nacionales/locales | |
| <ul style="list-style-type: none"> – En la mayoría de los países las legislaciones nacionales en materia de vivienda contemplan normas de regularización legal y física de asentamientos. El problema está en su aplicación. – Cuellos de botella legales e institucionales con superposición o indefinición de competencias de los gobiernos locales y nacionales en materia de ordenamiento territorial y regularización. | <ul style="list-style-type: none"> – Estudio comparado de legislación en materia de vivienda y tenencia residencial, y compilación de buenas prácticas en materia de normas y procedimientos jurídicos. – Apoyo a la armonización de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. – Apoyo a la formación de capacidades humanas e institucionales en entidades locales y nacionales. |
| Garantizar igualdad de género y prevenir discriminación en derecho a la vivienda y seguridad de la tenencia | |
| <ul style="list-style-type: none"> – En la mayoría de los países hay avances en cuanto a los marcos legales que reconocen a las mujeres el derecho a la propiedad y la herencia pero persisten prácticas y mecanismos que limitan su efectiva aplicación. – Vulnerabilidad afecta a mujeres, jóvenes más pobres, poblaciones indígenas, afro-americanas y migrantes, limitando el acceso a la vivienda y la seguridad en la tenencia. | <ul style="list-style-type: none"> – Documentación de casos nacionales en donde persista discriminación en el acceso a la vivienda y a la seguridad de la tenencia residencial, por razones de sexo, edad, nacionalidad, etnia o credo. – Promoción de acciones afirmativas que defiendan y garanticen el derecho de los grupos vulnerables. – Establecimiento de sistemas de monitoreo y seguimiento de indicadores que pongan énfasis especial en estos grupos poblacionales. |

| Condiciones regionales | Posibles acciones |
|--|--|
| Prevenir desalojos forzados, establecer normas de desalojos por interés público, riesgos, obras de desarrollo | |
| <ul style="list-style-type: none"> – Los desalojos forzados ya no son masivos y frecuentes; son tal vez expresiones coyunturales asociadas a ciclos electorales. – Casos más importantes: invasiones en época electoral, desastres, conflictos armados, obras de infraestructura, renovación urbana. | <ul style="list-style-type: none"> – Monitoreo y documentación de casos más relevantes en cada país, con especial atención en respuestas de actores gubernamentales y medios de comunicación. – Desarrollo de procedimientos y mecanismos de mediación cívica y tratamiento adecuado de los desalojos por interés público u obras de desarrollo. |
| Estimular marcos reguladores para el mercado del suelo urbano, mediante sistemas de catastro funcionales y transparentes, y acceso público a la información | |
| <ul style="list-style-type: none"> – Mayor interés y nivel de conciencia de las autoridades municipales por planificación de uso del suelo y modernización de catastros, junto con desarrollo de tecnologías más compatibles y de menor costo, propician experiencias novedosas. | <ul style="list-style-type: none"> – Apoyo a la modernización de sistemas de catastro, a través de esfuerzo conjunto de los municipios y organismos nacionales competentes. – Impulso a sistemas públicos de información y regulaciones urbanas y mercado de tierras. |
| Complementar medidas de seguridad de tenencia con programas de acceso a servicios básicos y financiamiento | |
| <ul style="list-style-type: none"> – Pocos países trabajan consistentemente en programas integrales de mejoramiento urbano y habitacional. La mayor parte de los recursos y esfuerzos se dedican a programas “viviendistas”, centrados en la provisión de lote y techo. | <ul style="list-style-type: none"> – Apoyo al diseño y ejecución de programas integrales de mejoramiento urbano y habitacional, que contemplen la provisión adecuada de servicios, el acceso a financiamiento no oneroso y la utilización de tecnologías apropiadas. |
| Promover la adopción, a un mediano plazo, de un convenio internacional que consolide, amplíe y estructure una normativa internacional en materia de derechos a la vivienda | |
| <ul style="list-style-type: none"> – Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; institución regional de protección de derechos humanos y trabajo normativo. | <ul style="list-style-type: none"> – Impulso a foros nacionales, subregionales y regionales sobre el derecho humano a la vivienda y la necesidad de avanzar en la adopción de una normativa internacional en este campo. |

Fuente: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), "Hipótesis de trabajo para una estrategia regional de la campaña por seguridad en la tenencia: analizando la pertinencia y relevancia regional de los ejes conceptuales y operativos de la Campaña Global por Seguridad en la Tenencia para Vivienda", Rio de Janeiro, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2000.

5. Un cuadro habitacional sin grandes cambios

Pese a los esfuerzos desplegados por los países en materia habitacional, persisten grandes carencias habitacionales, especialmente entre los sectores más pobres de la población.²⁹ En documentos anteriores, la CEPAL ha estimado las necesidades de vivienda en aproximadamente 38 millones de unidades en la región (MacDonald y otros, 1998). Un 45% de las carencias serían de tipo cuantitativo y el resto, necesidades de mejoramiento. Sólo será posible actualizar esta estimación en los próximos años, cuando la información censal se haya renovado con los nuevos censos. Sin embargo, es posible anticipar que las necesidades anuales de nuevas viviendas siguieron aumentando pese a la desaceleración del crecimiento demográfico en la región y, sobre todo, en las ciudades, debido a la tendencia a formar hogares de menor tamaño. Por otra parte, la mayor presencia de nuevas formas de asociación residencial, junto al típico patrón de familia nuclear predominante en décadas anteriores, han diversificado las demandas incluso en las viviendas para los hogares de menor ingreso. Finalmente, ya se observa en algunos países un incremento de las necesidades de reposición, sobre todo del parque social, debido a la falta de adecuadas especificaciones técnicas y a la carencia histórica de medidas y programas para su mantenimiento, que aceleran el término de la vida útil de muchos conjuntos habitacionales construidos a partir del decenio de 1950 en la región.³⁰

La oferta pública y privada no ha podido ampliarse sustancialmente durante la década, manteniéndose por debajo, incluso, de las necesidades por concepto de formación de nuevos hogares.³¹ El sector productor de viviendas sociales presenta una debilidad crónica que puede relacionarse con la baja en el gasto en vivienda a partir de los años ochenta y la fluctuación de este gasto. En el nuevo contexto económico y fiscal de los

²⁹ Debe mencionarse, sin embargo, que países como Chile han logrado progresos notables en la década en cuanto a disminuir su déficit habitacional. En ese país, la producción subió de 79 000 unidades en el año 1990 a 144 000 en 1996. En el sector social, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile amplió el parque en 912 000 viviendas por medio de viviendas contratadas y subsidios otorgados, lo que redujo el déficit habitacional a la mitad del existente a comienzos de los años noventa.

³⁰ Por ejemplo, en Venezuela, los programas habitacionales construidos en los años cincuenta y sesenta poseen una calidad superior de servicios, equipamientos, materiales de construcción y otros que los que se construyen hoy. Por ello, a la obsolescencia natural de los primeros, que ya cumplen 40 o 50 años, se sumará la de los segundos, que necesariamente tendrán una vida útil menor.

³¹ Por ejemplo, en Maracaibo, Venezuela, entre 1990 y 1997 se construyeron 18 170 viviendas, mientras las nuevas necesidades eran de 48 207 unidades. Con ello, el déficit neto se habría incrementado un 63% (Petzold, 2000).

años noventa, son pocos los gobiernos de la región cuya realidad macroeconómica les permite sostener políticas habitacionales basadas en la producción convencional; pese a ello, esta limitación es reconocida con renuencia aun a la hora de contrastar las exiguas cifras de producción anual de viviendas sociales con aquellas de necesidades de alojamiento de los hogares más pobres. Diversos países mantienen esquemas de política sectorial de décadas pasadas, por ejemplo sobre la base de fondos provenientes de aportes salariales o previsionales, o bien utilizan estándares elevados que contrastan con los bajos ingresos de los hogares más pobres.³²

Otros programas habitacionales han estado básicamente asentados en recursos provenientes de fuentes externas, sean bancos multinacionales o la cooperación bilateral. En ocasiones, los entes proveedores de recursos han condicionado los fondos a la adopción de estándares más realistas —por ejemplo, programas de lotes con servicios y viviendas progresivas, y procedimientos favorables para combatir la pobreza—, como sucede con las exigencias de focalización territorial y articulación con programas de salud, educación, empleo y otros. La importancia de la cooperación y los créditos externos en la evolución de las políticas habitacionales de la región es evidente, si se constata que han apoyado o impulsado en su inicio la mayoría de las innovaciones programáticas en el sector. Además, el respaldo en asistencia técnica que acompaña a la cooperación financiera ha permitido transferir a la región y entre los propios países, renovadas experiencias para mejorar la eficacia y la eficiencia. Sin embargo, los efectos en el largo plazo de estos programas no han sido siempre exitosos. Cuando la cooperación ha sido puntual —por ejemplo, a raíz de emergencias causadas por desastres naturales en Centroamérica— no se ha logrado instalar un desarrollo sostenible de las políticas de vivienda social. Por otra parte, la cooperación ha diseminado —e impuesto en ocasiones— modelos estereotipados de intervención que pueden haber tenido éxito en unos países, pero que no necesariamente convienen a otros, al menos sin adaptaciones cuidadosas. Teniendo en cuenta la disminución observada en el interés de la cooperación externa por canalizar recursos a esta región, para favorecer en cambio a los países pobres de Asia y África, los programas basados en esta fuente de recursos tenderán a reducirse para la mayoría de los países, exceptuando probablemente los casos de emergencias. En tal circunstancia, la región debería realizar mayores

³² En el caso de Venezuela, por ejemplo, los elevados estándares de vivienda demandan cuotas de subsidio que pueden llegar al 60% u 80% de la vivienda, lo que a su vez restringe la cobertura de los programas hasta alcanzar anualmente sólo a 1 de cada 100 contribuyentes al fondo. El escaso impacto numérico se suma acá a un peligroso efecto regresivo, puesto que los trabajadores más pobres terminan financiando la vivienda de un selecto grupo de privilegiados (Necochea, 2000).

esfuerzos de modo de asentar un desarrollo sostenible de sus políticas de asentamientos.

6. Nuevos enfoques en las políticas de vivienda social

A partir de los cambios estructurales operados en América Latina y el Caribe en las últimas décadas, han surgido o se han acentuado nuevos rasgos en las políticas de vivienda que los países de la región habían ido consolidando durante la segunda mitad del siglo pasado. Por una parte, se han adoptado estándares más realistas en cuanto a las provisiones iniciales de vivienda, dentro de programas que consideran una consolidación integral, progresiva y participativa de los asentamientos. En México, por ejemplo, se han aplicado diversos lotes con servicios para las familias con menores ingresos, así como programas de autoconstrucción y empleo temporal. Esto ha permitido ampliar el acceso a la vivienda mediante esquemas compartidos entre gobierno y sociedad. Asimismo, en coordinación con gobiernos estatales y municipales y a través del Programa de Lotes con Traza Urbana, se ha brindado la posibilidad de que familias de bajos ingresos accedan a una vivienda en mejores condiciones que las que podrían encontrar en el mercado (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2000). También en Argentina, una de las estrategias de las políticas de vivienda desarrolladas en los últimos años estuvo dirigida a alcanzar una participación creciente de las organizaciones de la sociedad civil para el logro del mejoramiento del hábitat y la autosuperación de las necesidades básicas insatisfechas. Los programas promueven el desarrollo de poblaciones con alto grado de vulnerabilidad social: aborígenes, criollos, población rural con carencias en áreas endémicas, hogares pobres de asentamientos precarios y otros, atendiendo los problemas habitacionales con aportes de mano de obra, tierra u otros recursos por parte de los beneficiarios y fomentando la generación de puestos de trabajo (Gobierno de la República Argentina, 2000).

Otros cambios tienen que ver con los tipos de financiamiento previstos para permitir el acceso a la vivienda por parte de los hogares de menores ingresos relativos. Dado que los modelos tradicionales de financiamiento habitacional basados en tasas de interés nominal fijas, cuotas fijas y plazos fijos en un contexto de elevadas tasas de inflación demostraron ineficiencias para acoger a los estratos más pobres, algunas políticas de vivienda han recurrido a un esquema de financiamiento basado en tres pilares fundamentales: subsidio estatal, ahorro previo y crédito hipotecario. Chile, Colombia y Costa Rica son ejemplos interesantes de estas políticas de vivienda de interés social basadas en subsidios a la demanda y orientadas al mercado. Estudios comparativos realizados por la CEPAL

entregan valiosas conclusiones que permitirían perfeccionar estas reformas y facilitar su transferencia a otros países (Held, 2000).

La gestión habitacional basada en subsidios directos ha demandado esfuerzos importantes en dos áreas. En primer lugar, se ha debido cautelar el logro de una adecuada focalización en el grupo de personas que se desea beneficiar. Este aspecto ha resultado particularmente complicado de instrumentar.³³ Además, ha sido importante dotar de transparencia y objetividad a los mecanismos de selección de beneficiarios, para que quienes postulan a este tipo de subsidio tengan claras sus alternativas de acceso y se garantice que toda persona que cumpla con los requisitos preestablecidos obtendrá el beneficio. Por último, se necesita cuidar de que exista progresividad, con el objeto de favorecer en mayor proporción a los hogares que se encuentran en una situación más necesitada.³⁴ Un aspecto digno de destacar ha sido el volumen de recursos disponibles para subsidio, así como su sostenibilidad en el tiempo con el objeto de permitir una cobertura adecuada y montos de subsidio compatibles con los ingresos y costos de las viviendas.³⁵

Por su parte, el componente de ahorro previo, si bien no está aún plenamente valorado en las políticas habitacionales de la región, ha resultado conveniente para evaluar la efectiva disposición de la familia a solucionar su problema habitacional y trasladar algunos de sus esfuerzos financieros al proceso de postulación. Ello podría rebajar las cuotas de morosidad que aún son preocupantes en los diversos países. En Chile, Colombia y Costa Rica se han establecido exigencias explícitas de ahorro, como factor de priorización al momento de la selección de beneficiarios, aunque sólo en el primer país el sistema ha operado en forma continua. Para que esta exigencia de ahorro no limite el acceso al sistema de las

³³ En Costa Rica, por ejemplo, se ha logrado focalizar en los dos primeros estratos salariales, pero a costa de excluir a los estratos de ingresos siguientes, con los consiguientes problemas de segmentación del mercado y desatención de los niveles medios. En Colombia también se observa una buena focalización en los tramos inferiores a dos salarios básicos, pero no en los tramos superiores. La experiencia chilena, con una gama diversificada de “ventanillas” de acceso a través de 13 programas subsidiados en distinto grado, ha permitido al menos en teoría construir un sistema de accesibilidad más integrado, aunque no exento de graves problemas de focalización para ciertos centros urbanos en que no hay oferta para determinados estratos de ingreso.

³⁴ Para cumplir con este requisito, en algunos países los subsidios para la vivienda de los hogares en situación de extrema pobreza pueden llegar a cubrir hasta un 100% del valor de la solución habitacional. Sin embargo, en la medida en que se asciende en la escala de ingresos, esta modalidad constituye sólo una parte del financiamiento, que se complementa con ahorro previo y sistemas de crédito hipotecario.

³⁵ Las experiencias de Chile y Costa Rica señalan que los recursos públicos deberían alcanzar a alrededor del 1% del PIB.

familias de menores recursos³⁶ se requiere prever montos y plazos realistas dentro de un sistema financiero sólido que asegure rentabilidad, seguridad y liquidez para estos fondos.³⁷

El crédito hipotecario es el tercer componente en las políticas de vivienda social de la región. Las políticas reformadas, al igual que las convencionales, otorgan a este componente del financiamiento habitacional una importancia fundamental. Hoy se prefiere tratarlo en condiciones de mercado, en operaciones hipotecarias indizadas a la inflación, lo que en ocasiones conlleva un costo político, sobre todo en las etapas iniciales cuando los beneficiarios ven crecer mes a mes sus cuotas de devolución.

Los países han encontrado dos dificultades importantes para una operación de los créditos hipotecarios: la escasez de fondos de mediano y largo plazo y el insuficiente desarrollo del mercado financiero. Ello ha requerido una activa intervención por parte del Estado para proteger los fondos contra la inflación, con el objeto de minimizar la incertidumbre originada en inflaciones elevadas. Además, se ha debido desarrollar los mercados financieros con el objeto de ampliar la disponibilidad de fondos de mediano y largo plazo, expandiendo el mercado de capitales de largo plazo, y crear el mercado secundario de hipotecas.³⁸ Otros esfuerzos se han orientado a la apertura del giro de los bancos comerciales a los créditos hipotecarios, la fijación de normas explícitas en términos de la constitución de garantías hipotecarias, un esquema de seguros que incluya el seguro de desgravamen y el tratamiento para operaciones hipotecarias en casos de insolvencia. También se ha explorado la opción de otorgar subsidios a los costos de transacción para aquellos casos en que los bancos comerciales no muestran interés en este tipo de operaciones, debido a que los costos

³⁶ El eventual efecto excluyente que tendría el ahorro para las familias pobres también es válido para el crédito hipotecario que suele aplicarse en los programas de vivienda social. Sin embargo, es notable que en muchos países esta limitación para cumplir con las exigencias de pago del crédito no sea igualmente considerada, otorgándose préstamos de alto riesgo de pago.

³⁷ Esto implica establecer algún sistema de indización de fondos o permitir la variabilidad de las tasas nominales de interés, a fin de que reflejen tanto la escasez de fondos como la inflación esperada. Los países que han adoptado este esquema con éxito (como Chile y Colombia) han utilizado sistemas en que los activos y pasivos se expresan en una unidad de cuenta común, cuyo valor se ajusta en función de la inflación.

³⁸ En Chile, la reforma previsional realizada en 1981 dio origen a la creación de una enorme fuente de recursos líquidos de largo plazo y al desarrollo del negocio de los seguros de vida. Esto permitió expandir de manera espectacular el mercado de capitales. Las letras hipotecarias y los mutuos hipotecarios endosables han sido los instrumentos financieros creados con la reforma del sistema habitacional, necesarios para el financiamiento de esta actividad. Lo anterior destaca la importancia del desarrollo de estos agentes (fondos de pensiones y compañías de seguros), lo que no requiere forzosamente de una reforma al estilo del caso chileno.

operacionales son proporcionalmente muy elevados con relación al monto de los créditos.

Uno de los problemas que con frecuencia han enfrentado los países que adoptaron este tipo de políticas es la alta morosidad en la devolución de los créditos. Por esa razón, se ha constatado que resulta importante establecer estándares realistas que permitan a las familias cubrir efectivamente el financiamiento no cubierto por el subsidio y ligar la garantía de propiedad de las viviendas subsidiadas al comportamiento de pago de los créditos. Para los casos en que la morosidad se produce forzosamente ante el desempleo originado en situaciones recesivas, o ante significativas caídas en el ingreso del deudor con relación al monto de su deuda, se ha propuesto un seguro de pérdida máxima con el objeto de resguardar a quien otorga el crédito hipotecario.

En los últimos años surgió una nueva herramienta que permite movilizar recursos financieros hacia el sector vivienda. La securitización, titulización o bursatilización consiste en el empaquetamiento de créditos o activos hipotecarios individuales con determinados flujos de pago, que sirvan de respaldo para la emisión de título-valores estandarizados y negociables en el mercado secundario, para ser adquiridos por inversionistas institucionales que requieren de instrumentos de inversión financiera de largo plazo.

Es posible que algunos desarrollos del mercado financiero para la vivienda puedan incentivar en los próximos años un tratamiento supranacional en la región. Por ejemplo, el mercado financiero para la vivienda en las islas del Caribe presenta un problema común de escasez de fondos, llegando a acoger en la mayoría de los países sólo entre el 25% y el 30% de la demanda anual. Si bien existen mercados incipientes de préstamos hipotecarios secundarios, el tamaño limitado de los mercados de cada país sugiere que este tipo de medidas podrían tener mayor éxito si fueran manejadas a un nivel regional.³⁹

³⁹ Con este fin, la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) está buscando financiación a través del Banco Central del Caribe Oriental.

7. Ajustes pendientes

Debido al énfasis cada vez más notorio en el financiamiento observado en la evolución reciente de las políticas habitacionales de la región, se han postergado otras actualizaciones también importantes para aumentar la eficiencia y eficacia de esos instrumentos. Es así como los programas nacionales mantienen una orientación explícita o encubierta para apoyar de manera casi exclusiva la adquisición de viviendas nuevas, sin incorporar de manera decidida otras alternativas como el mejoramiento o la ampliación de viviendas. Este rasgo resulta inadecuado tanto para países menos urbanizados, en que el déficit cualitativo suele ser mayoritario,⁴⁰ como para aquellos en que la dinámica urbana acelera la movilidad y los cambios en las formas de vida. Las posibilidades de utilizar subsidios habitacionales para mejoramientos han sido escasas y dificultosas en la región, hecho que se contradice con la presencia mayoritaria de problemas cualitativos en el déficit habitacional. En la práctica, las reformas no han abierto otras posibilidades más acordes con las nuevas demandas de flexibilidad y rehabilitación del tejido urbano surgidas en la región que la convencional manera de abordar el déficit cuantitativo mediante la construcción de grandes conjuntos habitacionales.⁴¹

La experiencia también ha señalado que las políticas de subsidios a la demanda no pueden desatender aspectos de la oferta si quieren ser exitosas. Por ejemplo, se requiere cautelar la existencia de una base empresarial y tecnológica motivada y capacitada para operar en el nivel de viviendas de bajo costo.⁴² Otro asunto que ha adquirido especial importancia es la disponibilidad de tierras a niveles compatibles con los costos máximos de las viviendas sociales. La carencia de mecanismos adecuados para asegurar esta disponibilidad ha incidido fuertemente en la elevación de los costos de las viviendas, con los consiguientes efectos en la cobertura y la focalización de las políticas. Además, ha contribuido a mantener el patrón de

⁴⁰ El caso de Bolivia ilustra cómo en los sectores urbanos tiende a predominar el déficit cuantitativo, mientras que en las áreas rurales es mayor el cualitativo. En este país el actual gobierno está instalando un programa de subsidio a la demanda con carácter de programa piloto que debería considerar al déficit cualitativo (Jaldin, 2000).

⁴¹ Mayor apertura a apoyar el mejoramiento se observa en las políticas más convencionales, que operan con créditos. En la provincia de Mendoza, Argentina, se registra una tendencia a aumentar créditos para ampliaciones y mejoramientos de viviendas. Durante el año 2000 un 17% de las atenciones corresponderá a mejoramientos, lo que es significativamente mayor que en otras políticas (Palero y Pizarro, 2000).

⁴² En este sentido, la existencia de buenas posibilidades de negocio inmobiliario en niveles de vivienda de mayor costo ha resultado coyunturalmente un problema importante, al disminuir el interés del sector de oferta por construir viviendas sociales, aun cuando la demanda existía.

localización periférico en los centros urbanos, acentuando la segregación y encareciendo la operación de los asentamientos populares. Si bien la intervención de los Estados aún es insuficiente para instrumentar una política de suelos, Colombia es un ejemplo de cómo se ha avanzado en traspasar a los dueños de los suelos parte de los costos generados por los gastos en infraestructura en que incurre el gobierno, a través del cobro de un porcentaje de la plusvalía de estos terrenos. Además, los nuevos programas de mejoramiento y densificación de asentamientos que se instrumentaron en varios países buscan hacer frente a las necesidades habitacionales sociales sin recurrir a la compra de nuevos terrenos.

Recuadro 7
**POLÍTICAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL: LOS CASOS
DE CHILE, COLOMBIA Y COSTA RICA**

En Chile, se puso en marcha a fines de los años setenta una política habitacional basada en subsidios a la demanda y orientada al mercado. Esta nueva política ha ganado legitimidad y aceptación entre los postulantes a subsidios habitacionales. Un sistema transparente y objetivo de acumulación de puntajes pondera el cumplimiento de requisitos de ahorro previo y las características demográficas y socioeconómicas de las familias. El Ministerio de la Vivienda y Bienes Nacionales, a través de su Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), regula y supervisa los estándares de las viviendas sociales, administra el proceso de subsidios habitacionales, provee de manera "subsidiaria" viviendas progresivas y básicas a familias y personas de muy bajos ingresos y ofrece créditos a estas últimas. También ha extendido a las viviendas sociales las garantías a los créditos hipotecarios, a fin de motivar a la banca privada para que incursione en este segmento de mercado. Por su parte, las empresas privadas han construido mayoritariamente las viviendas sociales y contribuido a organizar su demanda. Los bancos y otras instituciones financieras han gestionado las libretas de ahorro para la vivienda y los créditos hipotecarios para completar su financiamiento, esto último colocando letras y mutuos hipotecarios en el mercado de capitales. El sistema de acceso a la vivienda basado en subsidios a la demanda logró dinamizar la producción y el acceso a viviendas de interés social, provocando importantes reducciones en los déficit de vivienda. Entre los factores que han limitado la efectividad de la política están las insuficientes reservas de suelo para esas viviendas.

En 1991, se crearon en Colombia los dos pilares de una nueva política de vivienda social: el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y el sistema de subsidios a la demanda de vivienda. El INURBE es la entidad pública rectora de la nueva política de vivienda social que norma el sistema de subsidios habitacionales, administra aquellos subsidios para los sectores de menor ingreso y presta asistencia técnica a las entidades locales y organizaciones populares de vivienda. Las cajas de compensación familiar —entidades privadas— gestionan subsidios para los hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos. Los fondos provienen de aportes de las nóminas salariales de los trabajadores. En 1997, se definió además una política de suelo para viviendas de interés social que distingue a Colombia de las experiencias de Chile y Costa Rica. La nueva política de vivienda se ha consolidado desde su puesta en marcha, pero aún no ha jugado un papel importante en la reducción de los déficit habitacionales debido a la insuficiencia de recursos públicos para subsidios a la vivienda (Held, 2000).

Recuadro 7 (concl.)

En Costa Rica, se creó en 1986 el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) con miras a aprovechar el potencial que brindan las instituciones e instrumentos financieros para el financiamiento de la vivienda. El Banco Hipotecario para la Vivienda nació como entidad pública rectora del SFNV, con el fin de: a) canalizar fondos para el financiamiento de viviendas sociales hacia las “entidades autorizadas” de primer piso (bancos, cooperativas de ahorro y crédito y sociedades mutuales de ahorro y préstamo) y b) administrar el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FUSOVI), que cuenta con recursos del presupuesto público para subsidios habitacionales. El banco asigna esos subsidios a través de las entidades autorizadas. Los aspectos distintivos del SFNV son los subsidios a la demanda a jefes de familia, el acceso de estos últimos al crédito hipotecario en condiciones de mercado y la construcción de viviendas por parte de empresas y entidades del sector privado. La nueva política de vivienda social ha permitido una ágil acción conjunta de los sectores público y privado, en una fuerte expansión de la oferta de viviendas sociales y una importante reducción del déficit habitacional cuantitativo. Ella enfrenta hoy nuevos desafíos: ajustar su normativa y sus objetivos para fortalecerse en el plano institucional y financiero, encarar el creciente déficit cualitativo de vivienda y promover el desarrollo de un mercado secundario de viviendas sociales. Por otra parte, necesita desarrollar el mercado de capitales y acceder a fondos de largo plazo para el crédito hipotecario.

Fuente: Günther Held, Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, serie Financiamiento del desarrollo, N° 96 (LC/L.1382-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio de 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.55.

Finalmente, merece comentarse la emergencia de un nuevo desafío para las políticas habitacionales. Sobre todo en los países que han tenido una considerable producción de viviendas sociales en las décadas pasadas, importantes segmentos del parque habitacional de conjuntos están entrando en obsolescencia y deterioro, sin que existan programas de mantención o recuperación de viviendas y espacios comunitarios. A su vez, la dinámica urbana ha traído cambios notables en las formas de vida y expectativas de los sectores populares, que ya no se ven acogidas en los diseños, agrupaciones y localizaciones de esos conjuntos de vivienda social. Fuera de incorporar en gran medida una mayor flexibilidad en los diseños, las políticas de vivienda empiezan a reconocer que se requiere asegurar la movilidad habitacional de los sectores populares. En países como Chile, se permite ahora la aplicación de subsidios a la compra de viviendas usadas. La generación de un mercado secundario de viviendas sociales resultará una tarea importante en los próximos años, para la que aún se carece de instrumentos adecuados.

IV. Espacios para el progreso económico



Es indudable que los vigorosos cambios experimentados por las economías de la región en los años noventa modelaron en diversos aspectos los cambios más notables que se observan en el territorio regional y los centros urbanos. Paradójicamente, las políticas sectoriales han sido singularmente débiles para reconocer y aprovechar estas fuerzas en beneficio del desarrollo equilibrado de los asentamientos. En la mayoría de los casos, se han mantenido al margen de los cambios económicos o han reaccionado tardíamente para atenuar sus efectos negativos; son escasos los ejemplos en que las políticas territoriales y urbanas se han adelantado a los procesos económicos para acogerlos u orientarlos con el fin de lograr un desarrollo equilibrado del espacio regional.

1. Crecimiento, apertura, productividad y territorio

La renovación del crecimiento durante los años noventa fue notoria, en especial en América Latina, donde el ritmo promedio de expansión del PIB supera el de la década pasada: 3.2% anual entre 1990 y 2000 en comparación con 1.0% en la década de 1980. En el Caribe se observa un aumento similar, pero el ritmo promedio de crecimiento ha seguido siendo más bajo: 2.0% durante la presente década en comparación con 0.1% durante la pasada (CEPAL, 2000b).⁴³

⁴³ No obstante, el crecimiento promedio de la región sigue siendo insuficiente para cerrar la

Desde el punto de vista de la apertura de las economías también se observan avances importantes. Aunque la participación de América Latina y el Caribe en el total de exportaciones mundiales sigue siendo de sólo alrededor del 5%, el crecimiento del volumen de las exportaciones reales más rápido de la historia regional —8.9% anual de 1990 a 1999— señala que las economías latinoamericanas y caribeñas se incorporan a la economía mundial, aun cuando los avances en materia de diversificación de sus exportaciones han sido desiguales y en general insuficientes. A su vez, un comercio intrarregional más activo dio lugar a la formación o revitalización de acuerdos de integración económica y libre comercio, siendo especialmente importantes los dos acuerdos subregionales, el Mercosur y la Comunidad Andina, entre 1990 y 1998 (22% y 19% anual, respectivamente), y con menor dinamismo, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). La evolución positiva de la inversión extranjera directa también da cuenta de una mayor integración a la economía mundial, promovida por la desregulación de sectores que hacen uso intensivo de recursos naturales, la privatización de sectores tradicionalmente reservados al Estado, el aprovechamiento de acuerdos de libre comercio o de preferencias comerciales otorgadas por países o regiones más industrializadas y la reestructuración de los sectores productivos. En los años noventa las formas de producción se han transformado con el aumento de la inversión extranjera, la llegada de un gran número de empresas transnacionales, la privatización y la difícil sobrevivencia de las empresas medianas y pequeñas. Se puede reconocer la influencia que en la evolución de los asentamientos ha tenido la conformación de conglomerados industriales (*clusters*) en el territorio.

El marco de mayor estabilidad y apertura ha potenciado, sin duda, el rol económico de muchas ciudades y reconocido la importancia de la funcionalidad urbana desde la perspectiva de la globalización. El crecimiento urbano se ha traducido en inversiones inmobiliarias y de infraestructura de montos importantes, aunque sujetos a los ciclos económicos en el interior de los países. A su vez, el avance de las tecnologías de información y el crecimiento de un sector de servicios heterogéneo y complejo contribuye a una nueva dinámica urbano-territorial. Sin embargo, y como se indicó anteriormente, las políticas de ordenamiento territorial y urbano no han aprovechado plenamente la oportunidad de liderar o acompañar los procesos de crecimiento, apertura y transformación productiva ocurridos en el espacio regional. Del mismo modo, ha sido escaso su aporte para atenuar algunas flaquezas del proceso

brecha que separa la región latinoamericana de los países más desarrollados y superar los graves problemas de pobreza que aquejan a la región, para lo que tendría que situarse entre un 6% y un 7% anual.

económico reciente, como son la lentitud en el mejoramiento de la productividad o la incapacidad de generar suficiente empleo de buena calidad.⁴⁴

Por otra parte, en los centros urbanos se han profundizado las diferencias en las condiciones y calidad de vida de la población y han aumentado disfuncionalidades sociales como la violencia urbana, la segregación y el deterioro de la convivencia e interacción social.

Para los próximos años, la apertura económica y la globalización plantean nuevos desafíos en materia de política territorial. El principal reto será evitar una fragmentación de territorios nacionales y subregionales entre espacios integrados que progresan rápidamente y otros que permanecen excluidos de este progreso, aprovechando las nuevas dinámicas económicas para favorecer un mayor equilibrio territorial. Habrá que convertir al sistema de ciudades en una estructura más eficiente y competitiva que atraiga inversiones en el mercado global y simultáneamente desarrolle un entorno de mayor habitabilidad, ambientalmente sustentable y socialmente equitativo. Al mismo tiempo, se requiere fortalecer a las regiones rezagadas mediante mecanismos de apoyo compensatorio. Algunos países de la región ya muestran avances en cuanto al fortalecimiento de la gestión territorial. En México, por ejemplo, una política de fortalecimiento del federalismo da mayores iniciativas a los gobiernos estatales y locales en materia de desarrollo, ordenamiento territorial integral y ordenamiento ecológico como un instrumento de política ambiental. Se ha establecido un mecanismo de coordinación interinstitucional federal para impulsar el desarrollo sustentable en regiones prioritarias, definidas como microrregiones rurales, y se busca consolidar un mecanismo de gestión que permita articular las iniciativas estatales con una estrategia regional nacional para el desarrollo sustentable (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2000). Por su parte, Trinidad y Tabago ha adoptado una estrategia de crecimiento de polos de ciudades, identificando áreas para un desarrollo diversificado (agricultura, industria, comercio, residencia, recreación y servicios) que reduzca las diferencias urbano-rurales (Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 2000b). En Cuba, se han actualizado los planes urbanos de las capitales provinciales y ciudades

⁴⁴ En efecto, el desempleo abierto aumentó cerca de tres puntos porcentuales durante la década y se elevó súbitamente en algunos países, sobre todo durante las crisis económicas de 1995 en México y la de los países asiáticos de fines de los años noventa. Los indicadores de deterioro de la calidad del empleo son aún más generalizados, según se aprecia en el aumento relativo del empleo en sectores de baja productividad, principalmente del sector informal. Estas limitaciones se produjeron en un período ventajoso para aumentar el empleo y la productividad, en que creció de manera rápida la población en edad de trabajar y se redujeron las tasas de dependencia familiar, y las mujeres pudieron participar más en el mercado de trabajo.

de interés nacional y se los ha integrado en un Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano del Municipio, de alcance regional. Respecto de las ciudades de interés para el ordenamiento territorial nacional, el Plan les asigna un rol en el territorio, al tiempo que identifica sus fortalezas y debilidades para enfrentar el desarrollo o posible crecimiento (Gobierno de la República de Cuba, 2000).

2. Revalorización de los asentamientos como espacios para el progreso

Luego de que en los decenios de 1970 y 1980 la explosión de problemas urbanos en la región condujo a avizorar un futuro negativo para las ciudades, en los años noventa éstas volvieron a ser valorizadas, sin por ello ignorar sus limitaciones y problemas. Se reconoce hoy el papel vital que las ciudades ocupan en los procesos productivos, innovadores y adaptativos dentro del nuevo escenario de competencia y globalización, en la medida en que mejoren sus condiciones socioeconómicas y ofrezcan un buen nivel de servicios, comodidades y conexiones. Por ello, se hace más urgente abordar los enormes rezagos de infraestructura, institucionalidad y base productiva que registran los centros urbanos, y superar la aguda desigualdad con que se distribuyen los bienes y servicios entre los residentes.

En cuanto al territorio, los procesos de inserción de las economías en un mundo globalizado están produciendo fenómenos interesantes de redistribución del crecimiento urbano, favoreciendo la expansión y fragmentación de las ciudades. Es posible asociar las recientes transformaciones estructurales y morfológicas de las ciudades a características ya mencionadas del nuevo escenario económico y social que plantea la globalización. Además, en estos cambios de las ciudades ha incidido la adopción de nuevas modalidades de gestión urbana, que implican desregular y privatizar en las áreas de producción y servicios, disminuir la inversión del Estado y descentralizar o desconcentrar políticamente las competencias en esta área (De Mattos, 1999). Lo anterior ha favorecido la extensión de los centros urbanos sobre la base de negocios inmobiliarios y el acceso generalizado de la población al automóvil, acentuando la polarización urbana y segregación social y favoreciendo la aparición de los artefactos de la globalización, como son los núcleos de actividades empresariales, megaproyectos inmobiliarios, parques industriales, centros comerciales, grandes hoteles y edificios, y conjuntos habitacionales protegidos y segregados del resto de la ciudad.

En los próximos años, el desafío consistirá en captar mejor los beneficios para las grandes ciudades que se puedan derivar de la economía globalizada, y atenuar sus desventajas. Lo mismo es válido para el segmento de ciudades intermedias como articuladoras con el mundo rural que, por una parte, deben evitar reproducir los problemas ya verificados en la ciudades grandes y, por otra, competir con estas últimas en la tarea de ser los motores y soportes de la actividad productiva. Las asociaciones regionales y subregionales de ciudades y territorios seguirán teniendo un papel preponderante en esta articulación de intereses y oportunidades.

La experiencia reciente señala que los países aún deben lograr un equilibrio entre el deseo de potenciar sus ciudades como focos de progreso y aquel de desarrollar los territorios nacionales de manera equilibrada. Por ejemplo, en Bolivia la descentralización permitió establecer una mejor complementación de territorios urbanos y rurales en unidades básicas de planificación en el nivel municipal. Con ello se logró una mejor distribución de las inversiones en el territorio, que pudo favorecer a la población rural. Sin embargo, se ha mencionado que al dejar en manos de los gobiernos municipales el manejo de los respectivos ámbitos territoriales, se vio limitada de manera importante la posibilidad de potenciar y proyectar en el nivel nacional una estructura más competitiva de asentamientos humanos que impulsara los procesos económicos y productivos del país (Jaldin, 2000). A su vez, algunas políticas territoriales que apuntan a la compensación y el desarrollo equilibrado de las regiones, como sucede hoy en Venezuela, podrían perder oportunidades en una economía globalizada al orientar recursos al desarrollo de ciudades y áreas de menor potencial económico que otras cuyas ventajas comparativas no deberían desaprovecharse.

3. Espacios para el trabajo

Durante la década continuaron manifestándose los procesos de urbanización de la fuerza de trabajo y de la población económicamente activa (PEA), de aumento de la cantidad de personas en edad de trabajar y de alza de las tasas de actividad económica de la mujer (CELADE/BID, 1996). Si bien la transición demográfica que se desarrolla en la región ya está significando una desaceleración del crecimiento de la demanda potencial de trabajo, el aumento en términos absolutos continuará durante

Recuadro 8

PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN Y ASOCIACIÓN INTERNACIONAL EN EL MARCO DEL MERCOSUR

El proyecto “Gobiernos locales, políticas para mujeres” se define en el marco del Mercosur, que agrupa a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, incorporando recientemente a Chile. Esta integración regional tiene fuertes implicancias sociales y culturales, que se expresan también en la vida de las mujeres. La Unidad Temática Género y Municipio fue creada en septiembre de 1999, en el marco de la V Cumbre de la Red de Mercociudades en Belo Horizonte, como un espacio formal que permitirá dar cuenta de los avances logrados a nivel local en la formulación y aplicación de programas y proyectos municipales para la igualdad de oportunidades y los derechos de las mujeres.

El proyecto busca contribuir a la profundización de los procesos democráticos, con el objetivo de desarrollar herramientas e instrumentos que ayuden a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas de los gobiernos municipales para el “empoderamiento” de la sociedad civil, especialmente de las mujeres. Asimismo, busca fortalecer los liderazgos de las mujeres y la participación de éstas en la toma de decisiones para una mejor gobernabilidad en el nivel local.

Entre las actividades desarrolladas, destaca:

- la producción y difusión de herramientas específicas para políticas municipales dirigidas a mujeres;
- la realización de conferencias y convenios internacionales acordados por los países miembros de la región, derivados de las distintas conferencias mundiales de las Naciones Unidas, señalando específicamente los compromisos acordados en relación a la igualdad de oportunidades y equidad de género;
- la sistematización de datos estadísticos existentes sobre la situación de las mujeres en los países del Mercosur, distinguiendo áreas críticas y visualizando las brechas de género y brechas sociales;
- la realización de una guía de formulación y aplicación de políticas municipales dirigidas a mujeres, cuyos contenidos se refieren a principios básicos para la formulación y aplicación de políticas municipales orientadas a mujeres, e identificación de materiales de capacitación;
- la elaboración de indicadores urbanos de género, a partir del trabajo de un grupo de expertas/os;
- la creación de la página web de la Red Mujer y Hábitat, que contiene las herramientas desarrolladas y otras informaciones útiles para todas aquéllas interesadas en este espacio de trabajo.

Fuente: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), “Gobiernos locales, políticas para mujeres, Red Mujer y Hábitat, América Latina”, versión en CD Rom, Córdoba, Argentina, 1990.

todo el primer cuarto del siglo XXI.⁴⁵ Aunque los desequilibrios del mercado laboral no han originado expansiones significativas de la tasa de desempleo (exceptuando el período posterior a la crisis asiática), ha aumentado el número de desempleados a lo largo de la década. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) (OIT, 1999a) estima que en 1998 existían 18 millones de desocupados urbanos, situación que afecta con especial intensidad a los jóvenes, las mujeres y los miembros de hogares pobres.

En cuanto a la estructura ocupacional, ha continuado el desplazamiento de empleos desde el sector de producción de bienes hacia el área de servicios. Alrededor de 1998, la importancia relativa del sector terciario había alcanzado al 73% del total del empleo urbano y el empleo industrial se había reducido porcentualmente respecto del de comienzos de la década.

Asimismo, ha proseguido la informalización de la estructura ocupacional de la región.⁴⁶ El sector informal ha generado 6 de cada 10 nuevos puestos de trabajo de la década, por lo que ya no se le puede atribuir la connotación transitoria que se le otorgó en los años setenta. A fines del decenio, 52 de cada 100 trabajadores urbanos de la región se desempeñan en el sector formal, mientras que 48 lo hacen en el sector informal. De éstos, 32 trabajan en el sector informal de sobrevivencia (24 son trabajadores por cuenta propia de baja calificación y 8 desempeñan empleos domésticos); solamente 16 ocupaciones informales corresponden a microempresas, lo que indica la reducida importancia relativa que aún tiene el segmento de mejor productividad e ingresos al interior del empleo informal (OIT, 1999). Sin embargo, entre 1990 y 1998 un tercio del aumento del empleo informal urbano se explica por las microempresas, y éstas han ganado importancia como proporción del empleo urbano si se las compara con la década anterior. Se detecta entonces una tendencia de largo plazo de “modernización de la informalidad” en la región (OIT, 1998 y 1999).⁴⁷

⁴⁵ Esta presión, enfrentada a la baja capacidad de generación de empleo moderno que denota el actual patrón de desarrollo económico regional, se refleja en la menor tasa de aumento del empleo con respecto a la expansión de la fuerza de trabajo urbana (respectivamente, 2.9% frente a 3.1% de promedio anual de crecimiento durante los años noventa) (OIT, 1999).

⁴⁶ Si la informalidad se evalúa en relación a la PEA no agrícola y se considera el empleo en establecimientos de 5 a 10 ocupados, ésta alcanza a cerca del 60% (OIT, 1999).

⁴⁷ En Paraguay, por ejemplo, a mediados de los años noventa un 53% de la PEA urbana se ocupaba en microempresas urbanas. Sólo una de cada cuatro microempresas se dedicaba a actividades productivas, el resto se desempeñaba en comercio y servicios (Ríos y Peralta, 2000).

Pese al aumento masivo de la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, las tasas de participación laboral continúan mostrando un sesgo a favor de los hombres. Prácticamente todos los indicadores económicos, como empleo, desempleo, ingresos, propiedad y puestos administrativos presentan una situación de desventaja para las mujeres. Los ingresos de las mujeres representan el 50% de los ingresos masculinos (Gálvez, 2000). El cuadro siguiente compara los ingresos del conjunto de mujeres y hombres en los diferentes países, sobre la base de un indicador construido por la CEPAL.

Como indica ese cuadro, la capacidad de generar ingresos sigue siendo extremadamente desigual para hombres y mujeres en la región, aunque existe una tendencia a la reducción de esta brecha entre 1990 y 1997, al igual que de aquellas observadas en las tasas de participación en el trabajo, acceso a beneficios previsionales y participación en los procesos de toma de decisiones.⁴⁸

En el marco de los esfuerzos por incrementar la productividad en la región, se han identificado varias iniciativas en que la colaboración del sector vivienda y desarrollo urbano puede resultar muy eficaz. En primer lugar, existe acuerdo en que las políticas de reducción de las desigualdades sociales de cobertura y calidad educativa tendrán la mayor repercusión a largo plazo sobre el circuito existente entre mercado laboral, pobreza y concentración del ingreso. Los aportes de las políticas habitacionales asociadas con los programas de inversión en equipamiento e infraestructura educacional en el territorio ciertamente podrán mejorar la accesibilidad de la población a la educación. En el corto plazo, la insuficiencia de ingresos laborales como determinante básico de la pobreza urbana se ha abordado con esfuerzos crecientes y renovados en materia de diseño de programas de capacitación laboral, provisión de crédito al sector informal, programas mixtos de empleo transitorio y capacitación focalizados en grupos vulnerables (mujeres, jóvenes y jefes de hogar indigentes), en que la inclusión de componentes de vivienda ha demostrado ser positiva.

⁴⁸ Cabe mencionar algunas particularidades de su inserción laboral que ponen de manifiesto la existencia de condiciones desfavorables para el desempeño productivo de la mujer. En todos los países, independientemente de su grado de desarrollo relativo, las mujeres se han sumado al empleo a través del sector servicios (especialmente en el segmento informal), llegándose a una tasa de informalidad del 52% del empleo de la mujer en 1998, que es 7 puntos porcentuales más alta que la registrada para la PEA masculina. Las mujeres, con mayor presencia en el sector no estructurado, reportan peor calidad de este empleo que los hombres. Por último, el incremento del empleo femenino durante los años noventa ha sido menor que el aumento de la participación de la mujer, desembocando en casi la duplicación de la desocupación femenina (CEPAL-CELADE, 1999b, OIT, 1999).

Cuadro 5
RELACIÓN PORCENTUAL ENTRE EL INGRESO GLOBAL POR MUJER
Y EL INGRESO GLOBAL POR HOMBRE

| País | Valor del indicador | | Variación: 1997 menos 1990 |
|-----------------------|---------------------|-------------------|-------------------------------|
| | Alrededor de 1990 | Alrededor de 1997 | |
| Nivel nacional | | | |
| Brasil | 36.1 | 44.6 | 8.5 |
| Chile | 32.6 | 37.6 | 5.0 |
| Costa Rica | 32.4 | 38.8 | 6.4 |
| Honduras | 30.5 | 44.4 | 13.9 |
| México | 27.2 | 33.3 | 6.1 |
| Panamá | 48.6 | 46.6 | -2.0 |
| Venezuela | 31.5 | 39.3 | 7.8 |
| Nivel urbano | | | |
| Argentina | 34.9 | 42.5 | 7.6 |
| Bolivia | 38.7 | 41.8 | 3.1 |
| Colombia | 40.6 | 52.1 | 11.5 |
| Ecuador | 35.2 | 43.6 | 8.4 |
| Paraguay | 36.7 | 46.7 | 10.0 |
| Uruguay | 37.0 | 53.5 | 16.5 |

Fuente: Thelma Gálvez, "Aspectos económicos de la equidad de género" (DDR/7), documento de referencia presentado a la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Lima, Perú, 8 al 10 de febrero de 2000), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

Asimismo, debería considerarse la localización de la vivienda social de modo de facilitar a estos grupos vulnerables el acceso a barrios o localidades que ofrezcan posibilidades de empleo, y el equipamiento vecinal adecuado para favorecer una mayor inserción laboral femenina: por ejemplo, guarderías infantiles. También se ha enfatizado el efecto de los programas de saneamiento y vivienda en las capacidades de generación de ingresos por los pobres, articulándolos con programas de calificación laboral y dotación de infraestructura productiva a través de nuevos esquemas de intervención territorial.⁴⁹

⁴⁹ En Bolivia, el Viceministerio de Microempresa está fortaleciendo programas de empleo y apoyo a la economía informal. Se cuenta con el Plan Estratégico para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa. Con el fin de contribuir a través del Plan a reducir los niveles de pobreza, se da especial atención a las oportunidades de empleo para la mujer (Jaldin, 2000).

Recuadro 9

EMPRENDIMIENTOS EXITOSOS LIDERADOS POR MUJERES

La Red de Educación Popular entre Mujeres (REPEM) promovió en 1997 el concurso latinoamericano de emprendimientos productivos liderados por mujeres con el objetivo de poner de relieve el tema de los emprendimientos de las mujeres pobres, sus alcances y limitaciones.

Fueron premiadas distintas iniciativas productivas en las áreas rural y urbana particularmente carenciadas. Las áreas rurales se caracterizan por ser contextos donde prevalecen los minifundios, con insuficientes niveles de ingresos provenientes de la producción agrícola, alta migración masculina y existencia de un sistema de servicios precario. Las áreas urbanas presentan un alto porcentaje de población migrante; escasas oportunidades de empleo para las mujeres, en particular para aquellas de mediana edad; presencia de problemas de violencia doméstica y callejera; y también un sistema de servicios precario. Se trata de iniciativas de negocios tales como tiendas de distintos productos, pequeñas producciones artesanales e incluso un servicio de limpieza de calles. Las mujeres manejan todo el proceso productivo, la comercialización, la administración y el resultado económico.

Las iniciativas premiadas se localizan en: Poblado del Cabreto, Municipio de Guerra, **República Dominicana**; Caserío Monte Carmelo, Estado de Lara, Venezuela; Cantón Gaulaceo, Provincia de Azuay, **Ecuador**; Región Bico de Papagaio, Estado de Tocantins, **Brasil**; Localidades de Izogog, Cotoca, Lomerío, Vallegrande, Los Tajibos, Ichilo, Urubichá, Guarayos, Ascención y San Miguel de Velazco, Departamento de Santa Cruz, **Bolivia**; Parajes Gardel, Pedernal y Tapia del Departamento de Canelones, **Uruguay**; Colonia Emiliano Zapata, ciudad de Hermosillo, **México**; Municipio Provincial de Cajamarca, **Perú**.

Fuente: Red de Educación Popular entre Mujeres (REPEM), "Así se hace, emprendimientos exitosos liderados por mujeres y un manual de *lobby* propositivo", Montevideo, diciembre de 1998.

V. Espacios para una mejor calidad de vida



La conciencia sobre los aspectos ambientales del desarrollo urbano y territorial se ha incorporado gradualmente a las políticas públicas de América Latina y el Caribe, acompañada de la creación de instituciones, estrategias y programas para la promoción del desarrollo sostenible de los asentamientos. Con todo, en varios países la sostenibilidad ambiental sigue relegada a un plano secundario en el momento de la toma de decisiones. De manera similar a lo comentado para el ámbito económico, las políticas e instrumentos sectoriales tienden a una regulación ambiental de carácter reactivo más que a fomentar la excelencia ambiental en los asentamientos. Algunos ejemplos de políticas proactivas en relación al territorio son, por ejemplo, aquellas que resguardan algunas reservas naturales o intentan normar el uso de territorios muy demandados por el negocio inmobiliario y los intereses productivos, como los bordes costeros.⁵⁰ Sin embargo, en general sigue siendo muy reducida la capacidad de las instituciones para incorporar la dimensión ambiental en las políticas urbanas, por lo que todavía no hay señales claras de la detención de los procesos de deterioro ambiental en las ciudades.

⁵⁰ En Chile, la elaboración de la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República (1994) debería permitir un desarrollo más armónico de su franja costera de 4 200 km, fomentando las inversiones privadas y orientando las intervenciones públicas hacia usos estimados de preferencia para el desarrollo sostenible (Duveauchelle y otros, 2000).

Entre los principales desafíos que se han identificado en esta década para mejorar la calidad ambiental de los asentamientos están la ampliación del acceso al agua potable y el saneamiento a los sectores de menos recursos, la superación de la contaminación ambiental y la congestión en las ciudades, y la reducción de la vulnerabilidad de los asentamientos frente a los desastres naturales.

1. Asentamientos más saludables

Los desafíos pendientes en materia de ampliación de la cobertura de servicios básicos se señalan en el cuadro siguiente, que da cuenta de las carencias que aún persisten en algunos países.

Cuadro 6
AMÉRICA LATINA: HOGARES URBANOS NO PROVISTOS
DE SERVICIOS BÁSICOS
(En porcentajes)

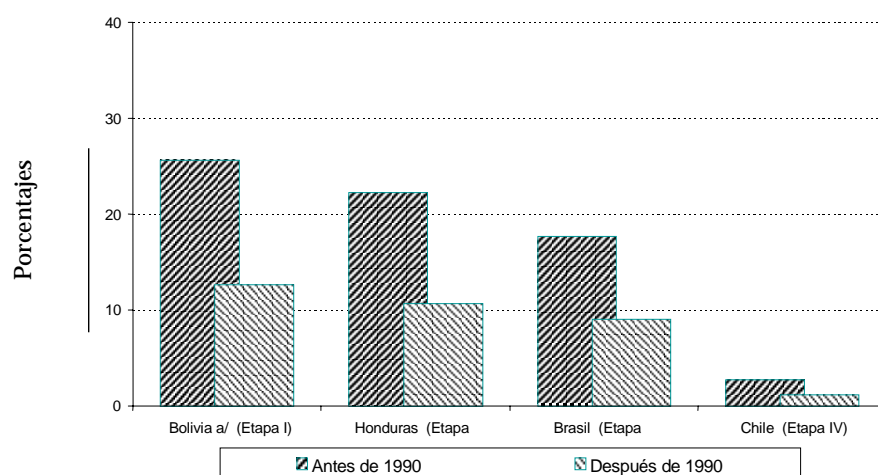
| Países | Años ^a | No provistos de agua potable | No provistos de alcantarillado |
|------------------------|-------------------|------------------------------|--------------------------------|
| Argentina ^b | 1998 | 1.8 | 42.0 |
| Bolivia ^c | 1997 | 12.6 | 54.3 |
| Brasil | 1997 | 9.0 | 51.0 |
| Chile | 1998 | 1.2 | 10.9 |
| Colombia | 1997 | 1.6 | 7.4 |
| El Salvador | 1998 | 41.3 | 41.4 |
| Honduras | 1998 | 10.7 | 39.5 |
| México ^d | 1998 | 24.1 | 18.4 |
| Paraguay ^e | 1996 | 28.6 | 77.0 |
| Uruguay | 1998 | 6.5 | 38.1 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Último año disponible. ^b Corresponde al Gran Buenos Aires. ^c En 1989, corresponde a ocho ciudades principales. ^d Se utilizó como fuente la encuesta de ingresos y gastos. ^e Corresponde al área metropolitana de Asunción.

Los países han realizado un esfuerzo considerable por disminuir las carencias en el acceso al agua potable, como se señala en el cuadro A-9 del anexo y en el gráfico 6.

Gráfico 6
AMÉRICA LATINA: HOGARES URBANOS NO PROVISTOS DE AGUA POTABLE.
PAÍSES SELECCIONADOS SEGÚN ETAPA DE LA
TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En la región no se puede hablar con propiedad de una escasez a nivel de nación del recurso agua, con la excepción de algunas islas del Caribe. Sin embargo, a nivel urbano y particularmente en el caso de las ciudades de mayor tamaño, existen severas carencias del recurso, siendo frecuentes los cortes prolongados en su suministro, o su racionamiento. Sobre todo en las áreas rurales de muchos países, las familias deben obtener este elemento en pozos, norias u otras fuentes (véase el cuadro A-10 del anexo).

Las mujeres de escasos recursos enfrentan cotidianamente la carencia o los obstáculos para acceder al agua potable cuando ésta no está disponible al interior de la vivienda, siendo parte de las tareas hogareñas que recaen especialmente en mujeres, niñas y niños, y en raras ocasiones en los hombres. A su vez, ellas participan activamente en todas las iniciativas que mejoren la calidad de la vida en sus sectores, a través del trabajo gratuito, solidario y cooperativo para ampliar las coberturas de los servicios básicos. Puesto que en muchas ocasiones esta participación no logra ir más allá de la construcción, excluyéndolas de los procesos de decisión, gestión y control

del sistema que han ayudado a construir,⁵¹ se están desarrollando en la región procedimientos para involucrar a las mujeres directamente y con responsabilidades de decisión en los proyectos de agua, como una manera de asegurar su mantenimiento y sostenibilidad.⁵²

Recuadro 10
UNA EXPERIENCIA DE COLABORACIÓN COMUNITARIA

Aguas Argentinas, un consorcio franco-argentino, obtuvo en 1993 un contrato por 30 años para hacerse cargo de la concesión del servicio de agua potable para la región metropolitana de Buenos Aires. Aun con un ritmo de expansión del servicio a 200 000 usuarios al año, algunos sectores de la ciudad no recibirán el servicio por varios años más, calculándose esta espera hasta en 20 años. Aguas Argentinas ha desarrollado gradualmente un trabajo con comunidades locales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y gobiernos municipales con el objeto de buscar medios alternativos para efectuar la conexión a sus redes de distribución antes de lo programado. El costo de la conexión se calcula en alrededor de 120 dólares y tiene que ser cubierto mediante una estrategia combinada entre estos actores. En vecindarios de 500 a 2 000 residentes, se ha logrado que grupos comunitarios paguen sus costos de conexión trabajando en la construcción bajo supervisión de los técnicos de la sociedad, mientras las municipalidades cubren el costo del trabajo técnico y de los materiales.

En vecindarios más grandes, de hasta 150 000 residentes, los gobiernos municipales han acordado contratar trabajadores locales para construir la red de distribución usando fondos de un programa provincial de obras públicas. Los trabajadores reciben un salario módico durante la realización de las obras y las municipalidades pagan la tarifa de conexión al servicio, que los residentes reembolsan en un plazo de cinco años.

La experiencia demuestra que los costos iniciales para expandir la red en los sectores de bajos ingresos siempre demandarán una combinación de financiamientos externos y subsidios cruzados con otros consumidores.

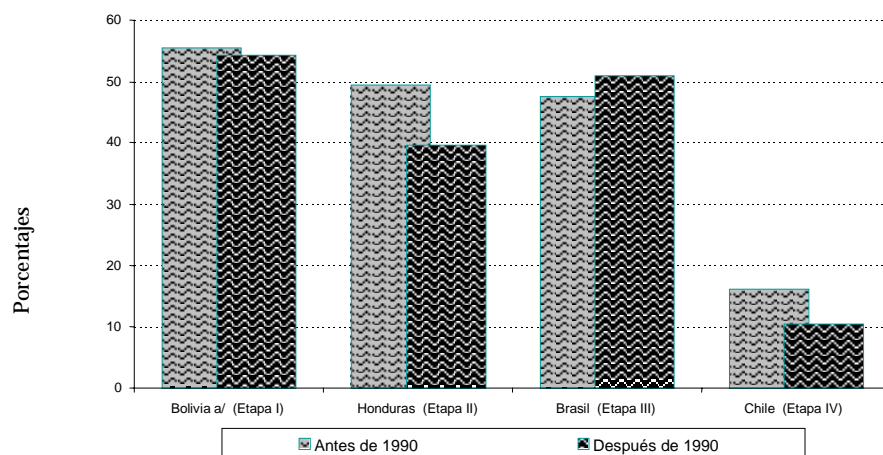
Fuente: Página oficial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
(<http://www.iadb.org/exr/IDB/stories/1999/es>).

⁵¹ En Costa Rica, por ejemplo, las mujeres han participado en la construcción de acueductos rurales con una proporción importante del trabajo, pero han sido sucesivamente dejadas fuera de la asociación de administración de dichos acueductos.

⁵² En Bolivia, el 20% de los comités de administración, mantenimiento y operación de los sistemas de agua instalados en áreas rurales están a cargo de mujeres, que han mostrado en estas tareas más eficiencia que los hombres (Rico, 1998).

Las carencias en materia de sistemas de eliminación de excretas son sustancialmente mayores que aquellas de agua potable, como se vio en el cuadro 6. También en este campo se observan importantes esfuerzos recientes de los gobiernos, como se señala en el cuadro A-11 del anexo. Sin embargo, por su costo y las mayores dificultades técnicas existentes, estos esfuerzos no han logrado revertir la precariedad que presentan los asentamientos en esta materia. El gráfico 7 señala los escasos avances logrados en algunos países.

Gráfico 7
AMÉRICA LATINA: HOGARES URBANOS NO PROVISTOS DE
ALCANTARILLADO. PAÍSES SELECCIONADOS SEGÚN ETAPA DE LA
TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

El tratamiento de las aguas servidas es aún más deficitario. A medida que aumenta el consumo de agua y se expande en algún grado la recolección de aguas servidas, la escasa capacidad instalada para el tratamiento se ve sobrepasada, contaminándose los ríos, lagos, playas y áreas costeras y mares en los cuales descargan los efluentes. Los países caribeños han resultado particularmente vulnerables desde el punto de vista del tratamiento de aguas servidas, a causa de los impactos en recursos marinos y costeros, así como de la contaminación de napas freáticas (Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 2000). Del mismo modo, hay un retraso considerable en relación a la disposición final de desechos sólidos,

pese a que éstos han aumentado significativamente a la par del crecimiento económico. Por ejemplo, en los países del Caribe la producción de residuos sólidos por parte de la población local ha aumentado drásticamente debido al gran número de turistas y al impacto de los cruceros. En estos países se presentan problemas en todas las etapas del flujo de residuos (recolección, disposición y tratamiento), persistiendo precarias formas de disposición de basuras, como vertederos a cielo abierto y basureros ilegales.⁵³

Sólo los municipios más grandes, que son los que tienen los mayores problemas, están asignando más importancia al diseño y aplicación de diversas formas de rellenos sanitarios, que eviten la tradicional contaminación de cursos de agua y mares. Hay progresos en la gestión de los sistemas, mediante esquemas abiertos a la participación de empresas privadas o mixtas municipales con capital privado incorporado. Interesantes parecen ser los esfuerzos por desarrollar pequeñas empresas autogestionadas de recolección y selección entre los sectores más pobres de las ciudades, y por reciclar basuras a través de su clasificación en el origen.

2. La privatización de los servicios

Una característica relevante de las nuevas formas de gestión de los servicios urbanos ha sido la mayor articulación entre los sectores público y privado. Las diversas fórmulas que se han ensayado implican diferentes relaciones entre tres tipos de actores principales presentes en todos los casos: actores estatales, empresas privadas capitalistas y consumidores o usuarios de los servicios, y un cuarto tipo que se incorpora en los modelos con participación y que se refiere a actores sociales o populares.

Los procesos de privatización han tenido diversos grados. En un extremo está el modelo en que empresas privadas capitalistas se hacen cargo de la prestación, siendo responsables básicamente de la producción, pero también de fases correspondientes a su provisión. En estos casos el servicio depende en su totalidad de “procedimientos de mercado”. Este modelo, adoptado por ejemplo en Buenos Aires a partir de 1993, ha implicado en general el incremento de la eficiencia en la producción de los servicios, pero a la vez el aumento de las tarifas, introduciendo actores económicos de una gran capacidad de acumulación y gran poder relativo, con una propensión a subordinar todo el servicio a la lógica del mercado. El aparato estatal participa con la sanción de la regulación, por medio de

⁵³ En algunos países de la OECD se está desarrollando el proyecto, “Solid and ship generated waste management” para el manejo ambientalmente adecuado e integrado de los residuos sólidos en las islas caribeñas (Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 2000).

procedimientos legislativos y del control de la prestación a través de organismos técnicos especializados. En otros casos se ha puesto en marcha una gestión mixta con control estatal, en la que el aparato gubernamental mantiene el control de la provisión —según los casos, está a cargo de más o menos procesos que la integran— e incluye a empresas privadas en fases que integran la prestación, sobre todo en su producción. Esta última es una gestión mixta, porque combina la participación de organismos gubernamentales y empresas capitalistas o, dicho de otra forma, de procedimientos gubernamentales y de mercado. El control estatal permitió mantener una orientación pública del servicio, así como la aplicación de políticas de financiamiento que subsidien la participación de la población de menores recursos (véase el recuadro 11).

En muchos casos, la privatización no resolvió la incorporación de la población de bajos recursos a los servicios, ocasionando considerables problemas y reticencias políticas. Una experiencia interesante, en el caso de Buenos Aires, ha sido incluir la participación y aportes de los potenciales usuarios para ampliar el servicio a las zonas pobres (véase el recuadro 12). En otros casos, las privatizaciones se iniciaron antes de contar con mecanismos y marcos normativos claros para estimular las inversiones en infraestructura urbana y su operación por parte del sector privado, lo que ha limitado su efectividad. A menudo estos procesos han contado con la resistencia de grupos políticos y ciudadanos, en parte debido a una inadecuada información respecto de las implicancias de estos procesos. Por ejemplo, en Panamá la concesión administrativa del servicio de agua potable llegó a adquirir tal conflictividad política que hubo que suspenderla (Gobierno de la República de Panamá, 2000).

3. Contaminación atmosférica

La contaminación atmosférica afecta permanentemente la salud de más de 80 millones de habitantes de la región y significa unos 65 millones de días de trabajo perdidos.⁵⁴

⁵⁴ La contaminación atmosférica es la principal causa de unos 2.3 millones de casos anuales de insuficiencia respiratoria crónica entre los niños, así como de sobre 100 000 casos de bronquitis crónica entre los adultos. El efecto de la contaminación atmosférica sobre la salud es aún más evidente en la población vulnerable, constituida principalmente por las personas mayores y los infantes.

Recuadro 11

**GESTIÓN MIXTA CON CONTROL ESTATAL Y GESTIÓN ESTATAL
DESCENTRALIZADA. LOS CASOS DE SANTIAGO DE CHILE
Y TIJUANA**

a) Gestión mixta

En Santiago de Chile, la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS) (filial de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)) atiende al 90% de la población. EMOS es una empresa pública autónoma organizada como sociedad por acciones. Esa gestión se ha caracterizado por contratos de servicios con empresas privadas y un régimen de tarifas acompañado de estrategias de política social (subsidios), que permiten a los grupos de menores ingresos acceder al servicio. EMOS ha subcontratado con empresas privadas las actividades en las que, por la escala de operación, puede beneficiarse con la incorporación de mejoras y desarrollos tecnológicos. Los subsidios constituyen apoyos directos a los usuarios de menores ingresos y se financian con recursos del presupuesto nacional, adjudicados sobre la base de las condiciones socioeconómicas de la población. Existen programas de créditos y planes especiales de pago para que las familias más pobres puedan cubrir el costo de las nuevas conexiones.

Los resultados indican que, de las comunas atendidas por EMOS, 15 presentan más de un 90% de viviendas con agua potable, otras 15 tienen entre el 80% y el 90% y solamente 2 disponen de una cobertura inferior al 80%. Estas últimas son de las más pobres del área metropolitana. La calidad del servicio es calificada de buena, si bien el estándar no es el mismo para todos los usuarios, variando según los grupos de ingreso y áreas geográficas de la ciudad. La empresa ha mantenido una inversión uniforme financiada con recursos internos y parcialmente con préstamos del Banco Mundial. La tarifa es uniforme, pero los sectores de menos recursos pueden acceder a un subsidio si su consumo es inferior a 20 metros cúbicos por mes. Este subsidio paga el 50% del consumo hasta los 20 metros cúbicos y proviene de la intendencia regional, que lo hace efectivo por intermedio de la municipalidad respectiva, que lo paga a la empresa. La población sin agua en sus viviendas la obtiene sin costo de grifos públicos o de pozos. Donde no existen esas posibilidades, la municipalidad se encarga de repartir el agua.

b) Gestión estatal descentralizada

En Tijuana, a fines de los años ochenta el servicio de agua y saneamiento estaba a cargo del gobierno del estado de Baja California, mediante un organismo descentralizado que operaba en su municipio. Tijuana ha tenido el mayor crecimiento demográfico de todo México, lo que ha dificultado mantener la cobertura y calidad de los servicios. Una nueva administración política orientó la comisión en un sentido gerencial, buscando estructurar esquemas de gestión eficiente del agua: las tarifas se adecuaron a los objetivos propuestos por las orientaciones nacionales, reflejando el costo real de la prestación del servicio

Recuadro 11 (concl.)

y, estando relacionadas con la capacidad de pago de los diversos tipos de usuarios, mediante subsidios cruzados; de este modo se estimuló el uso eficiente del agua. El mejoramiento administrativo se reflejó en el indicador empleado con respecto a la cantidad de tomas del servicio, en el incremento de conexiones, en particular de agua, y en la disminución del agua que se pierde.

Fuente: P. Pirez, *Los servicios urbanos y equidad en América Latina: un panorama con base en algunos casos*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 26 (LC/L.1320-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.95.

Recuadro 12

**GESTIÓN PRIVADA CON PARTICIPACIÓN SOCIAL.
LA AMPLIACIÓN DE LA RED EN LAS ZONAS POBRES DEL ÁREA
METROPOLITANA DE BUENOS AIRES**

La incorporación de la población de bajos recursos al servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires se ha visto dificultada con la privatización que, si bien podía ampliar las redes, no implicaba que efectivamente la población recibiera los servicios debido a sus elevados costos. La empresa, obligada contractualmente a ampliar la cobertura, se dio cuenta de que no bastaba con extender las redes de cañerías, sino que debía incorporar a nuevos usuarios superando las dificultades económicas.

La empresa se vinculó con una organización gubernamental (ONG) para la ejecución de un plan de acción que permitiera la provisión de agua potable y cloacas en barrios carenciados. Un ejemplo del tipo de proyectos llevados a cabo lo constituye el del barrio San Jorge, en el municipio de San Fernando. La empresa se avino a cambiar la estructura de gestión tradicional para los sistemas de agua y cloacas por otra innovadora. En el sistema de agua se negoció un procedimiento distinto para el cobro y mantenimiento del servicio con una tarifa reducida. Respecto de las cloacas se desarrolló un sistema sin arrastre de sólidos, más adecuado a las condiciones del sitio. La construcción de las redes se realizó sobre la base de diferentes contribuciones: miembros de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires elaboraron los planos, Aguas Argentinas dio asistencia técnica, capacitación y materiales, el gobierno local aprobó los planos y subvencionó parte de los costos, la comunidad, organizada en cooperativa, realizó los trabajos, una fundación extranjera apoyó financieramente y la ONG sirvió como coordinador y conductor del proyecto en general.

Fuente: P. Pirez, *Los servicios urbanos y equidad en América Latina: un panorama con base en algunos casos*, Medio ambiente y desarrollo, N° 26 (LC/L.1320-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.95.

Dos son los factores que contribuyen al incremento de la contaminación atmosférica en grandes conglomerados urbanos: el alarmante incremento en el número de vehículos motorizados y la expansión de la actividad industrial. En efecto, Ciudad de México supera ampliamente los cuatro millones de vehículos y Santiago de Chile expande su parque automotor al punto de duplicarlo cada cinco años. El uso de vehículos motorizados constituye el elemento aislado más contaminante en las ciudades y explica entre un 80% y un 90% del plomo en el ambiente, a pesar de que desde hace algún tiempo se dispone de gasolina sin plomo en la mayor parte de los países de la región. Además del aumento del parque de vehículos privados, un transporte público deficiente, así como la segregación funcional de las ciudades, contribuyen al incremento de las emisiones de fuentes móviles y tienen una influencia directa en los niveles de contaminación atmosférica. El manejo de la contaminación del aire y el agua en las ciudades de la región es particularmente difícil cuando estas concentran grandes conglomerados industriales, que con frecuencia han emigrado de países en que existen mayores restricciones a las emisiones.

Es conveniente distinguir entre las ciudades que disponen de un sistema de medición de calidad del aire adecuado y las que no lo tienen. En el primer grupo se inscriben Ciudad de México, Río de Janeiro, São Paulo, Santiago de Chile y Buenos Aires, que figuran dentro de las 21 ciudades más contaminadas del mundo. En el segundo grupo aparecen el resto de las ciudades de la región, respecto de las cuales no existe información regular, fiable y clara sobre la calidad del aire. Centros como Lima o Quito también presentan graves problemas de contaminación atmosférica, pero que no aparecen en los informes mundiales por falta de información. En los 10 últimos años las ciudades que pertenecen al primer grupo han avanzado de manera significativa en cuanto a la introducción de nuevas tecnologías, no solamente para medir la calidad del aire, sino también para ampliar su capacidad de prevención de episodios críticos, al anticipar el deterioro de la calidad del aire y así tomar medidas oportunas de emergencia y prevención.

Otros avances en la gestión de la calidad del aire se observan en la elaboración de normas adecuadas que orientan las políticas y medidas tomadas por los gobiernos. Ciudades como Santiago de Chile, São Paulo o México han establecido normas que se acercan a las planteadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), excepto en los casos del carbono y el dióxido de azufre, respecto de las cuales las normas de las metrópolis latinoamericanas son más permisivas (Iizuka y Nicod, 2000). Por último, se han adoptado medidas para actuar cuando se superan los umbrales permitidos. Los países que han avanzado en la lucha contra la contaminación acompañan los programas de largo plazo —cambios en los

procedimientos productivos, mejoramiento del tipo de combustible utilizado y otros— con estas medidas coyunturales para los episodios de emergencia: paralización de parte de la actividad industrial, restricción vehicular, entre otras.

En algunas grandes ciudades de la región, las acciones tomadas para reducir la contaminación atmosférica han tenido un efecto positivo. Ciudad de México logró, a través de la aplicación de un conjunto de medidas como la supresión de la gasolina con plomo o la puesta en marcha del programa de restricción vehicular “Hoy no circula”, disminuir la cantidad de plomo y material particulado en la atmósfera. Resultados similares muestra Santiago de Chile, ciudad en que el número de episodios críticos está disminuyendo cada año (Lacy y otros, 2000). En São Paulo, la aplicación de medidas como la eliminación del plomo de la gasolina y el control de las emisiones industriales contribuyó a bajar los niveles de algunos contaminantes atmosféricos en los años recientes (Jacobi y Valente De Macedo, 2000). Sin embargo, en general la calidad del aire de las ciudades de la región todavía no puede ser considerada satisfactoria. Para poder lograr mejores resultados, los países deberían elevar en primer lugar la eficiencia de la institucionalidad pública existente. La multisectorialidad que caracteriza a la gestión medioambiental en general y a la de la calidad del aire en particular necesita involucrar a sectores tan diversos como transporte, industria o salud en un trabajo coordinado, usando con eficiencia los recursos disponibles para articular políticas públicas sectoriales destinadas a una acción integrada y más eficiente.⁵⁵

Otro desafío importante que enfrentarán las ciudades de la región para reducir la contaminación será la construcción de un pacto social acerca de la gestión de la calidad del aire, en que el ciudadano no solamente sea objeto de las políticas públicas sino que se involucre como sujeto proactivo de la gestión de la descontaminación y se movilice de manera colectiva a través de mecanismos de participación ciudadana y movimientos sociales propositivos. Para lograr esto, los gobiernos municipales y regionales tendrán que diseñar estrategias de comunicación social que restauren la confianza del ciudadano en el Estado y generen luego una gestión compartida para reducir la contaminación.

⁵⁵ A través de un mecanismo innovador de participación pública binacional de los gobiernos de México y los Estados Unidos se ha decidido impulsar la creación del comité consultivo conjunto para la cuenca atmosférica de la zona metropolitana de Ciudad Juárez-El Paso-Doña Ana. Este programa delinea por primera vez acciones integradas entre los tres niveles de gobierno, organizaciones sociales y sector académico, enfocadas a la prevención y solución de los problemas de contaminación atmosférica de esta área transfronteriza (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2000).

4. Buscando vías para enfrentar la congestión en las ciudades

La operación del transporte urbano consume un 3.5% del PIB latinoamericano (Thomson, 2000a). El costo del tiempo gastado en efectuar los viajes equivale a un 3% más. Por varias razones, tales como la expansión de las ciudades y una consecuente extensión del tiempo de los viajes, es muy probable que estos porcentajes vayan en aumento, como demuestra la creciente congestión del tránsito urbano.⁵⁶

Por otra parte, el transporte público —salvo en casos excepcionales— sigue siendo el principal medio de traslado de la población urbana. Si en décadas pasadas el transporte público tuvo problemas asociados a una explotación estatal ineficiente o a una regulación mal contemplada o aplicada, ahora el adversario principal de una buena calidad de transporte público es la masificación del uso del transporte privado y las presiones que ella genera sobre la red vial. La apertura económica, que trae consigo una rebaja en los aranceles de importación y, a veces, una flexibilización de las normas referentes a la importación de vehículos usados (Thomson, 1997a), ha contribuido a la expansión del parque de automóviles. Sobre todo la relación particular existente en la región entre el aumento en los ingresos —en especial de los sectores medios— y el de los propietarios de automóviles permite sostener que la tendencia a incrementar el parque automotor privado fue y seguirá siendo explosiva en las ciudades de desarrollo más dinámico. El caso de São Paulo, donde de 1990 a 1996 la población creció un 3.4% y la flota de vehículos un 36.5%,⁵⁷ demuestra el crecimiento del parque de automóviles en las ciudades de la región, impulsado sobre todo por los incrementos de ingreso en los sectores medios (véase el cuadro A-13 del anexo para el caso de Santiago de Chile).

La elevada motorización no causaría necesariamente graves problemas de congestión si, como hacen sus contrapartes en muchas ciudades del mundo desarrollado, los latinoamericanos recurrieran al transporte público para movilizarse a sus lugares de trabajo. Ello sucede en Curitiba, donde la calidad del transporte colectivo es sobresaliente, y

⁵⁶ Son escasas las cifras de la tendencia de la congestión a lo largo de los años; entre las pocas fuentes disponibles, la más fiable sería la Companhia de Engenharia de Tráfego de la ciudad de São Paulo (CET), una de las instituciones que más esfuerzos ha dedicado a reducir la congestión: si la congestión aguda afectaba en 1992, en promedio, a unos 28 km de la red principal de vías paulista en las mañanas, y a 39 km en las tardes, en 1996, las extensiones correspondientes habían subido a 80 km y 122 km, respectivamente.

⁵⁷ Estimado a partir de los cuadros 3.1 y 3.2 de la Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), 1998.

posiblemente en Lima, donde éste (incluidos los taxis) es abundante, aunque no necesariamente de buena calidad. Pero normalmente los propietarios de vehículos, en general de los sectores medios y altos, los usan de manera exclusiva aunque tengan que transitar por vías muy congestionadas. Los usuarios de automóviles privados y de transporte público constituyen entonces dos grupos económicamente segmentados,⁵⁸ lo que a su vez atenta contra las posibilidades de introducir alzas de tarifas para mejorar este último.

Todos los habitantes de las ciudades sufren las consecuencias de la congestión. Ciertamente, no escapan de ella los sectores más acomodados mientras viajan en sus automóviles. Pero también tienen que soportarla los pobres mientras viajan durante horas en el transporte colectivo, siendo que ellos no causan la congestión. Al tiempo perdido de estas personas suele asignársele valores reducidos, pese a que deteriora la calidad de vida, reduce sus posibilidades para progresar y encarece los costos de transporte (véase el cuadro 7).

Cuadro 7
BRASIL, CIUDADES SELECCIONADAS: AUMENTOS DE COSTOS
DE TRANSPORTE COLECTIVO POR CONGESTIÓN

| Ciudad | Aumento en costo operacional de buses por congestión |
|----------------|---|
| Belo Horizonte | 6.2% |
| Brasilia | 0.9% |
| Campinas | 6.4% |
| Curitiba | 1.6% |
| João Pessoa | 3.7% |
| Juiz de Fora | 2.1% |
| Porto Alegre | 2.6% |
| Recife | 3.5% |
| Río de Janeiro | 9.6% |
| São Paulo | 15.8% |

Fuente: Asociación Nacional de Transportes Públicos (ANTP), "Estudio de deseconomías del transporte urbano en Brasil: los impactos de la congestión", Boletín de los transportes públicos de la América Latina, año 5, N° 30, São Paulo, 1999.

⁵⁸ Una estimación basada en datos generados por el estudio origen-destino del año 1991, efectuado para la Secretaría Ejecutiva (Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte (SECTRA)) en Santiago de Chile, determina que el ingreso familiar de los pasajeros de buses fue de unos 99 321 pesos chilenos y el de los usuarios de los automóviles unos 308 078 pesos chilenos.

Algunas medidas instrumentadas por los países para aminorar la congestión se orientan al sector de oferta. En algunas ciudades se ha recurrido a la ampliación de la oferta vial como modo de aminorar la congestión. Ante la escasez de recursos de inversión municipales o gubernamentales para hacerlo, se comienza a entregar en concesión a privados grandes inversiones viales urbanas que se recuperan mediante el cobro de un peaje por su uso, tal como se evidencia en Santiago y Buenos Aires. Fuera de la región, se ha reconocido desde hace décadas que la construcción de nuevas vías o la ampliación de las existentes no resuelve el problema (CEPAL, 1999d). Estudios de la CEPAL permiten concluir, además, que la simple construcción de líneas de metro tampoco reduce significativamente la congestión en los periodos de punta si no se toman al mismo tiempo medidas complementarias que actúen sobre la demanda (Thomson, 1997b). Otras intervenciones, como la computarización de los semáforos, han dado buenos resultados en el corto plazo, pero en el largo plazo la mayor fluidez de tránsito que inicialmente generan tiende a terminar estimulando el aumento de viajes en auto. Los servicios de transporte colectivo de una categoría ejecutiva surgidos en Rio de Janeiro a mediados del decenio de 1970, y que ahora existen en un número limitado de ciudades, como Buenos Aires, podrán hacer contribuciones significativas a la reducción de la congestión (Thomson, 2000b).

La separación de los flujos de buses del de los demás vehículos ha logrado aumentar las velocidades de circulación del transporte colectivo en varias ciudades de la región, muchas de ellas brasileñas. En Curitiba, los servicios troncales de transporte colectivo corren sobre pistas exclusivas, separadas físicamente del resto del tránsito. Por otra parte, en Santiago durante los días de altos índices de contaminación atmosférica, seis avenidas principales se reservan para el uso exclusivo de buses y taxis con el fin de otorgar mayor fluidez de recorrido a la locomoción colectiva.

Otro grupo de medidas actúa sobre la demanda. En ciudades como México, Santafé de Bogotá, Santiago y São Paulo se han implantado medidas de restricción vehicular mediante el último dígito de la placa numeral de los autos. Los resultados inmediatos son alentadores; en São Paulo, por ejemplo, las velocidades en las horas punta subieron un 20% (CET, 1998). Pero su grado de eficiencia disminuye a lo largo de los años, a medida que los ciudadanos adquieren más automóviles o descubren maneras de defraudar el sistema. La tarificación vial ha sido propuesta para que los automovilistas puedan internalizar los costos de la congestión que generan, pero presenta una serie de problemas tanto conceptuales como de su aplicación práctica. También demuestran desventajas comparables las medidas tendientes a limitar la capacidad de estacionamiento en las zonas

de destino de los vehículos que más contribuyen a la congestión (Diez y Bull, 2000).

Las evaluaciones llevadas a cabo en la CEPAL, en colaboración con la Secretaría Ejecutiva (Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte) del Gobierno chileno, permiten inferir que, para un adecuado control de la congestión, los países deberían incluir de manera simultánea medidas que actúen sobre la oferta —como pistas segregadas y buses de una categoría superior— y otras que operen sobre la demanda —como restricciones sobre la disponibilidad de estacionamientos. En general, en el área del transporte existe un campo propicio para desarrollar en los próximos años una sofisticada colaboración entre ciudades, con el objetivo de resolver problemas de movilización mediante contactos e intercambio de experiencias que permitan incorporar nuevas soluciones al bagaje de gestión urbana.

5. Prevenir los desastres y reconstruir de manera sostenible

Los efectos devastadores que tuvieron los recientes desastres naturales ocurridos en la zona andina (Corriente El Niño), el Caribe (Huracán Georges), Centroamérica (Huracán Mitch) y Venezuela dan cuenta de una combinación de factores físicos y de dificultades socioeconómicas que aumentan la vulnerabilidad ambiental y hacen de la prevención y mitigación de los desastres naturales uno de los principales desafíos de las políticas urbanas y territoriales. En la mayoría de los casos, la población afectada se asienta en zonas de riesgo natural, lechos de ríos, zonas de pendientes altas, de suelos frágiles o marginales, debido a que no existe o no se aplica una normativa que regule el uso del suelo según su adecuación para el asentamiento. Lo anterior se combina con prácticas inapropiadas de uso y manejo de los recursos naturales que deterioran el medio físico y biológico, exponiendo los espacios territoriales y sus habitantes a los efectos directos e indirectos de estos eventos.

La mayoría de los Estados caribeños son especialmente frágiles ante los desastres naturales, por su mayor vulnerabilidad ecológica, ambiental, social y económica (véase el cuadro 8).⁵⁹ La isla de Montserrat, que no ha sido incluida en el cuadro, ha perdido en los últimos cuatro años casi la

⁵⁹ Esta situación explica el especial interés expresado por las autoridades sectoriales en los recientes foros de la Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina (MINURVI) en incluir en el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos el tema de la vulnerabilidad como un área de especial relevancia para las políticas de asentamientos humanos.

mitad de su territorio nacional, incluyendo la ciudad capital, debido a actividad volcánica (Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 2000b).

Cuadro 8
GRADO DE VULNERABILIDAD DE ALGUNOS PAÍSES CARIBEÑOS

| País | Vulnerabilidad |
|------------------------------|----------------|
| Antigua y Barbuda | alta |
| Bahamas | alta |
| Belice | alta |
| Dominica | alta |
| Granada | alta |
| Guyana | alta |
| Saint Kitts y Nevis | alta |
| Santa Lucía | alta |
| San Vicente y las Granadinas | alta |
| Suriname | alta |
| Barbados | medio alta |
| Haití | medio alta |
| Jamaica | medio alta |
| República Dominicana | medio baja |
| Trinidad y Tabago | medio baja |

Fuente: Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, The Vulnerability of the Small Island Developing States of the Caribbean (LC/CAR/G.588), Puerto España, 13 de marzo de 2000.

El cuadro 9 entrega un panorama general de la magnitud de algunos desastres naturales recientes, sobre la base de la población afectada y los daños totales ocasionados a cada país.

La gravedad de los daños humanos, físicos, materiales y ambientales causados por los diferentes eventos no siempre ha tenido una relación directa con su magnitud, sino sobre todo con asuntos como la fragilidad de la infraestructura urbana y productiva, la calidad del parque habitacional, la existencia de un ordenamiento territorial y el grado de organización, de alerta temprana y de desarrollo institucional y político para hacer frente a las fases de emergencia y reconstrucción. Los países que han podido manejar de mejor manera las fases de emergencia y reconstrucción reconocen que los recursos empleados para la prevención y mitigación del impacto de los desastres naturales en el plano técnico, normativo e institucional han resultado ser inversiones de gran retorno, más eficientes y efectivas y

Cuadro 9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESASTRES ENTRE 1997 Y 2000

| Fecha | Lugar | Tipo de evento | Población afectada | | Daños totales (millones de dólares de 1998) | | |
|----------------------------------|----------------------|---|--------------------|-----------------------|---|-----------------------|-------------------------|
| | | | Fallecidos | Damnificados directos | Total | Directos ^a | Indirectos ^a |
| 1997-1998 | Costa Rica | Fenómeno de El Niño (inundaciones y sequía en magnitud, localización y períodos de tiempo anormales) | | 119 279 | 93 | 51 | 42 |
| 1997-1998 | Comunidad Andina | Fenómeno de El Niño | 600 | 125 000 | 7 545 | 2 784 | 4 910 |
| | | Bolivia (sequías e inundaciones) | | | 527 | 217 | 320 |
| | | Colombia (sequías) | | | 564 | 57 | 518 |
| | | Ecuador (inundaciones y cambios en agua del mar: nivel y temperatura) | 286 | 29 023 | 2 882 | 863 | 2 076 |
| | | Perú (inundaciones y cambios en agua del mar: nivel y temperatura) | | | 3 501 | 1 644 | 1 925 |
| | | Venezuela (sequías) | | | 71 | 3 | 70 |
| 1998 sept. 22-23 | República Dominicana | Huracán Georges (vientos de 98 nudos o 170 km/h) | 235 | 296 637 | 2 193 | 1 337 | 856 |
| 1998 octubre 23 a noviembre 4 | Centroamérica | Huracán Mitch (vientos sostenidos de hasta 144 nudos o 285 km/h en momento mayor intensidad y precipitaciones superiores a los 600mm) | 9 214 | 1 191 908 | 6 009 | 3 078 | 2 930 |
| | | Costa Rica | 4 | 16 500 | 91 | 54 | 37 |
| | | El Salvador | 240 | 84 316 | 388 | 169 | 219 |

| Fecha | Lugar | Tipo de evento | Población afectada | | Daños totales (millones de dólares de 1998) | | |
|-------------------------|-----------|--|----------------------|-----------------------|---|-----------------------|-------------------------|
| | | | Fallecidos | Damnificados directos | Total | Directos ^a | Indirectos ^a |
| | | Guatemala | 268 | 105 000 | 748 | 288 | 460 |
| | | Honduras | 5 657 | 617 831 | 3 794 | 2 005 | 1 789 |
| | | Nicaragua | 3 045 | 368 261 | 988 | 562 | 425 |
| 1999 enero 25 | Colombia | Terremoto en zona cafetera (grado 5.8 escala de Richter, epicentro cercano a comunidad de Córdoba, Depto. del Quindío) | 1 185 | 559 401 | 1 508 ^b | 1 391 | 188 |
| 1999 17/18 noviembre | Anguila | Huracán Lenny (precipitaciones superiores a los 480 mm) | | | 189.3 ^b | 134.6 | 54.7 |
| 1999 16 diciembre | Venezuela | Lluvias intensas, inundaciones, deslizamientos y aludes. Estados afectados: Vargas, Distrito Federal, Miranda, Carabobo, Yaracuy, Falcón, Zulia, Táchira | Entre 3 000 y 10 000 | 68 503 | 3 237 ^b | 1 961 | 1 276 |

Fuente: Adaptado de CEPAL, América Latina y el Caribe: el impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972-1999 (LC/MEX/L.701; LC/MEX/L.402), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, 1999.

^a Los efectos de un fenómeno natural se clasifican en aquellos que afectan los acervos (daños directos) y los que afectan los flujos de producción de bienes y servicios (daños indirectos).

^b Dólares de 1999.

menos costosas que las medidas de rehabilitación. En algunos países como los caribeños y centroamericanos, donde estos fenómenos son recurrentes, se ha estudiado además la posibilidad de promover y subsidiar los seguros habitacionales, sobre todo para las viviendas sociales.⁶⁰ Asimismo, a la luz de la experiencia reciente parece justificarse una planificación para el desarrollo y un ordenamiento territorial realista, pero al mismo tiempo riguroso, acompañado de medidas legislativas y presupuestarias. Un concepto novedoso que se está aplicando en la región en materia de ordenamiento territorial es el de la planificación biorregional, que permite generar acciones de protección y reconstitución de los sistemas biofísicos (cuencas hidrográficas, bordes costeros, zonas montañosas, por ejemplo) que son compartidos por más de un país, mediante acciones coordinadas para manejos integrales del medio ambiente y los recursos naturales.

6. Instrumentando la sostenibilidad en el nivel local

En mayor o menor medida, la corrección de los principales problemas ambientales urbanos de la región requiere no sólo de buenas políticas e instrumentos eficaces, sino además de la creación de amplios consensos sociales que permitan involucrar a la sociedad civil. Los programas locales 21 que se han generado y puesto en marcha en algunas ciudades demuestran una incipiente, pero potencialmente poderosa vía para abordar la sostenibilidad ambiental en los asentamientos. De acuerdo con los lineamientos entregados por el Programa 21 en el nivel mundial, en estos programas ya no se considera sólo al Estado como actor tradicionalmente protagonista de la puesta en marcha de los acuerdos incluidos en esa agenda, sino que también se otorga responsabilidades a las autoridades locales y actores de la sociedad civil, a través de procesos amplios de consultas y concertación de decisiones entre sectores y actores públicos y privados.

Las Naciones Unidas, en conjunto con el Consejo Internacional de Iniciativas Locales Relativas al Medio Ambiente, llevaron a cabo un estudio sobre la instrumentación de la agenda ambiental a nivel local en 1 800 gobiernos locales de 64 países.⁶¹ Se identificaron 181 casos de puesta en marcha de estos instrumentos en países en desarrollo y en transición. El caso más destacable para América Latina corresponde a Bolivia, siendo más

⁶⁰ En efecto, el parque habitacional social, que representa una importante inversión para un país y para los individuos, en general no está protegido contra estos riesgos de la misma forma como lo están las grandes infraestructuras, para las cuales se cuenta con seguros (Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 2000b).

⁶¹ Los países de América Latina y el Caribe que fueron estudiados son: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Santa Lucía.

reciente la existencia de estos programas en Brasil, Colombia y Perú. En estos países se cuenta tanto con agendas nacionales como locales, mientras en otros de la región se comprobó que sólo algunas ciudades habían desarrollado sus programas.

Recuadro 13
**COORDINACIÓN PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD
EN CENTROAMÉRICA**

Los gobiernos de los países centroamericanos han adoptado un marco estratégico común para la reducción progresiva de la vulnerabilidad física, económica, ambiental y social que los expone a altos riesgos ante los desastres naturales. Este marco forma parte del proceso de transformación, integración y desarrollo sostenible de la región, en el marco de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). Incluye tanto políticas y medidas para la reducción y mitigación de daños, como acciones para prevenir, atenuar y manejar las emergencias.

Los objetivos específicos tienen un alcance regional además de nacional, y promueven:

- el mejoramiento de la seguridad de los asentamientos humanos;
- la aplicación del ordenamiento territorial como instrumento para la reducción de la vulnerabilidad;
- la introducción de las variables de prevención y mitigación, así como de preparación y gestión de riesgo, en todos los programas y proyectos de desarrollo.

En el nivel regional se establece una coordinación entre las instituciones involucradas en el tema de la vulnerabilidad ante desastres, la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana y los coordinadores de los planes nacionales en cada país. Todos los sectores sociales y económicos se incorporan al momento de formular y poner en marcha planes y estrategias de reducción de vulnerabilidad y de gestión de riesgo para proteger a la población, la producción, la infraestructura y el medio ambiente.

Fuente: Página oficial del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) (<http://www.cepredenac.org/>).

Las asociaciones de municipios, tanto en el nivel nacional como internacional, han promovido la información y capacitación para que los gobiernos locales puedan liderar estos procesos. Los principales esfuerzos incluidos en estas agendas se orientan a organizar la participación ciudadana y establecer asociaciones integradoras y participativas para definir prioridades medioambientales y sociales. Entre los principales problemas que han enfrentado están la falta de recursos, las dificultades para concertar prioridades y el escaso apoyo de parte de los gobiernos nacionales. Si bien no han generado cambios espectaculares en relación a la

sostenibilidad ambiental, los programas locales 21 han permitido producir un cambio cualitativo en la gestión ambiental local. En los centros en que se dispone de estos instrumentos, existe una mayor conciencia acerca de los problemas medioambientales y se facilitan los procesos participativos para la definición de planes y políticas de desarrollo local.

La experiencia acumulada en estos años señala que las actuaciones aisladas de los gobiernos locales no logran alcanzar un efecto adecuado si no cuentan con el apoyo del gobierno nacional para articular acciones y normas referidas a ámbitos territoriales más extensos. Se requiere reforzar la cooperación horizontal entre los sectores público y privado, la sociedad civil y los organismos de desarrollo, así como aquella de tipo vertical que incluya desde el gobierno local, regional y nacional hasta los organismos internacionales, con el fin de lograr el desarrollo sostenible de los asentamientos.

Recuadro 14

LA EXPERIENCIA DE DOS CIUDADES CON PROGRAMA LOCAL 21

Las ciudades de Santos (Brasil) y Quito (Ecuador) han aplicado programas para mejorar sus condiciones urbanas. En el caso de Santos, se buscó incrementar en el nivel municipal el conocimiento de la responsabilidad en la aplicación del Programa Local 21 y asociar este proceso al de planificación de la ciudad. Para revertir la degradación medioambiental que afectaba al municipio, se organizaron seminarios, reuniones y cursos de información para sensibilizar tanto a los funcionarios locales como a los actores de la sociedad civil acerca de la necesidad de constituir alianzas e identificar de manera conjunta un programa de acción. Las principales dificultades se presentaron a causa del escaso interés inicial de estos actores por participar, así como de las diferencias en los niveles de capacitación. Sin embargo, con el tiempo se constató un aumento de la participación de los sectores sociales con menores recursos y capacidades, y mejoró el conocimiento de los problemas medioambientales así como de las posibilidades de solucionarlos, lográndose institucionalizar la participación más allá de los ciclos políticos de gobierno municipal.

En Quito, la Ley Metropolitana de distritos aprobada en noviembre de 1996 permitió involucrar a las comunidades locales para enfrentar los problemas ambientales en un proceso de consulta y definición participativa. En una de las comunas del sur del distrito de la ciudad de Quito, se decidió restaurar el equilibrio ecológico de los barrancos y mejorar la vida de los habitantes de los barrios aledaños mediante la preparación de un plan de acción con la participación de líderes comunitarios, organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil, personal municipal y el sector privado. Se identificaron y priorizaron asuntos con el fin de definir un plan de ordenamiento y gestión y lograr la participación de la comunidad en el manejo de los barrancos.

Fuente: <http://www.iclei.org/la21/cities> (Consejo Internacional de Iniciativas Locales Relativas al Medio Ambiente).

VI. Espacios para la creación de ciudadanía



En los años noventa se desarrolló en la región un amplio proceso político y social de reinstalación de la democracia, que no sólo se expresó en el campo de los derechos civiles y políticos y la elección de las autoridades, sino que además incorporó o repuso el interés por reforzar, a través de las políticas urbanas y de vivienda, una vida cotidiana más solidaria y lograr una mayor participación de los ciudadanos en la conformación del hábitat urbano. Se observan avances en materias como estabilidad política, participación ciudadana, equidad de género y mejoramiento de la justicia; al mismo tiempo, la evolución no ha sido positiva en materias como la pobreza, inequidad, segregación y violencia urbana, como se ha mencionado en secciones anteriores. Las políticas territoriales, urbanas y habitacionales han asumido de manera progresiva una mayor responsabilidad en la tarea de consolidar la democracia en los países. Sin embargo, los logros alcanzados no están exentos de obstáculos y fragilidades que son comunes a los sistemas democráticos del mundo, así como a la propia historia política de la región (CEPAL, 2000b).

Parece haber mayor conciencia en cuanto a la necesidad de desarrollar los asentamientos humanos desde una perspectiva de género, lo que requiere mirar a la ciudad como un espacio donde se expresan conjuntos de intereses que reflejan relaciones de poder, no solamente entre clases, sino también entre hombres y mujeres. Una mirada transversal de género a los asentamientos humanos permitió incorporar, aunque de manera incipiente, la definición de indicadores en los diagnósticos, así como

en los diseños de políticas, criterios de diversidad y equidad, para aumentar la eficacia de estos instrumentos (Rico, 1996; Saborido, 1999).

En otro plano, existe hoy una mayor preocupación por apoyar a través de las operaciones urbanas y habitacionales un mejor acceso a las oportunidades de empleo productivo, lograr ciudades y territorios competitivos y eficientes, y hacer posible un avance de las actividades productivas informales hacia mayores niveles de productividad. En este campo, se destaca un interés por la localización de los conjuntos de vivienda social en relación al empleo y la inclusión de equipamientos productivos en los asentamientos, que deberían facilitar sobre todo el acceso al trabajo por parte de las mujeres. El énfasis dado en los países en los últimos años a la construcción y operación de infraestructuras viales y comunicacionales no sólo ha apoyado la productividad y competitividad de las ciudades, sino además ampliado a los sectores más pobres la accesibilidad a servicios, información y oportunidades que requiere su incorporación a la dinámica urbana.

En cuanto a la participación directa en las opciones y decisiones respecto del hábitat residencial, vecinal y urbano, los avances han sido nítidos en la década de 1990. Como hemos mencionado en las diversas secciones, las políticas urbanas y de vivienda han incorporado múltiples espacios para que los ciudadanos puedan decidir y ayudar a concretar programas, favoreciendo la organización social a través de alternativas de postulación grupal, como sucede, por ejemplo, en el caso de Chile. Ello ha permitido generar, preservar y fortalecer redes en el tejido social, colaborando con la constitución de capital social, como lo señalan ejemplos de Bolivia y Mendoza, Argentina,⁶² aun cuando el clima de individualismo y competencia ha dificultado la difusión de estos programas participativos y grupales. De cara a la disminución de la solidaridad y la cohesión social en las ciudades, así como a la confusión existente acerca del límite entre los asuntos urbanos que corresponde abordar en las esferas de los ciudadanos y de los consumidores, respectivamente, las políticas urbanas y territoriales enfrentan el desafío de reinterpretar los valores de la comunidad en un mundo globalizado y competitivo como el que se establece en la región.

⁶² Por ejemplo, en *Bolivia*, al amparo de la nueva Ley de Participación Popular se reconoció a las organizaciones territoriales de base (comunidades campesinas e indígenas y juntas vecinales) como actores de su propio desarrollo. La población participa en los planes de desarrollo de sus municipios y fiscaliza las acciones del gobierno municipal. La histórica forma de participación comunitaria de la población campesina e indígena en este país le permitió comprender y adoptar los procesos participativos (Jaldin, 2000). A su vez, en *Mendoza, Argentina*, las cooperativas, mutuales, uniones vecinales y otras captan alrededor del 70% de los recursos disponibles en el Sistema Provincial de la Vivienda para construir viviendas para sus asociados (Palero y Pizarro, 2000).

1. En busca de caminos para aminorar la violencia urbana

Una expresión de la ruptura de las reglas del juego de la convivencia en los centros urbanos es el aumento de la violencia en la mayoría de las ciudades latinoamericanas. Los crímenes han adquirido frecuencias y niveles de impunidad alarmantes para la población, alimentando una percepción de inseguridad amplificada por los medios de comunicación.

Latinoamérica tiene un índice general de unos 20 homicidios por cada 100 000 habitantes, con variaciones importantes en el interior del continente. Mientras países como Argentina, Chile, Costa Rica, Paraguay y Uruguay presentan índices relativamente bajos (4 homicidios por cada 100 000 habitantes), en algunos países andinos como Ecuador y Perú la situación ha empeorado, y en Costa Rica, México y Paraguay se observa una evolución favorable. La situación se presenta particularmente grave en Colombia y El Salvador, como señala el cuadro 10. Estos países, al igual que Guatemala (no representado en el cuadro), muestran un dramático desplazamiento en el tipo de violencia, desde el plano sociopolítico y el narcotráfico hacia la violencia cotidiana y anónima.⁶³

La región caribeña muestra también aumentos de crímenes y violencia, asociados con el uso indebido de sustancias ilícitas. Por ejemplo, la tasa de homicidios en Trinidad y Tabago ha aumentado más de cinco veces en un decenio. La región es particularmente atractiva y vulnerable para este tipo de tráfico, debido a su posición geográfica y al insuficiente control policial en sus costas (CEPAL, 2000).

La violencia urbana afecta especialmente a los jóvenes varones de condición socioeconómica baja.⁶⁴ En contraste, las víctimas de la violencia doméstica son sobre todo las mujeres y los niños. Datos de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1999) estiman que más de la mitad de las mujeres latinoamericanas han sido objeto de agresiones en sus casas, en algún momento de sus vidas; estimaciones de otra fuente señalan que cada año 6 millones de niños y adolescentes son agredidos por familiares y 80 000 mueren como resultado de los maltratos recibidos (Ayres, 1998).

⁶³ La información disponible acerca del aumento de los crímenes en los países no da cuenta de la verdadera dimensión de este fenómeno, por ser incompleta y difícil de procesar estadísticamente y estar sesgada por una subdeclaración de los delitos.

⁶⁴ En Río de Janeiro, por ejemplo, el homicidio explica el 65% de las causas de muerte entre los adolescentes de 10 a 19 años (Ramos de Souza y otros, 1997).

Cuadro 10
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): TASAS DE HOMICIDIO
POR CADA 100 000 HABITANTES,
1980, 1990 Y 1995

| Países | Alrededor de 1980 | Alrededor de 1990 | Alrededor de 1995 (última cifra disponible) |
|-------------------|-------------------|-------------------|--|
| Argentina | 3.9 | 4.8 | ... |
| Brasil | 11.5 | 19.7 | 30.1 |
| Chile | 2.6 | 3.0 | 1.8 |
| Colombia | 20.5 | 89.5 | 65.0 |
| Costa Rica | 5.7 | 4.1 | ... |
| Ecuador | 6.4 | 10.3 | ... |
| El Salvador | ... | 138.2 | 117.0 |
| Honduras | ... | ... | 40.0 |
| México | 18.2 | 17.8 | 19.5 |
| Panamá | 2.1 | 10.9 | ... |
| Paraguay | 5.1 | 4.0 | ... |
| Perú | 2.4 | 11.5 | 10.3 |
| Trinidad y Tabago | 2.1 | 12.6 | ... |
| Uruguay | 2.6 | 4.4 | ... |
| Venezuela | 11.7 | 15.2 | 22.0 |

Fuente: Adaptado de Irma Arriagada y Lorena Godoy, "Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana", *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago de Chile, abril de 2000.

Como destacan distintos estudios, el incremento de los crímenes puede relacionarse con los crecientes niveles de desempleo y desigualdad en la distribución de los ingresos, así como con patrones de comportamiento individuales, familiares, sociales y culturales que desatan el aumento de la violencia (CEPAL, 1999b). Además, de acuerdo con un estudio reciente, la ocurrencia de delitos estaría asociada al tamaño de las ciudades: mientras aquellas con menos de 100 000 habitantes tenderían a presentar tasas más bajas, en las que superan el millón de habitantes los índices serían mucho más altos (Gaviria y Pagés, 1999) (véase el cuadro 11).

Las iniciativas que se han tomado en los últimos años en la región para hacer frente a esta situación crítica adoptan perspectivas amplias e integrales, combinando medidas de control y represión de la delincuencia con otras preventivas focalizadas en factores de riesgo que involucren a amplios sectores de planeación social. En el cuadro 12 se resumen algunas acciones puestas en marcha en diversas ciudades en el campo de la seguridad ciudadana.

Cuadro 11
TASA DE VÍCTIMAS DE DELITOS CON RELACIÓN AL
TAMAÑO DE LA CIUDAD

| | Pequeña | Intermedia | Grande |
|-------------|---------|------------|--------|
| Argentina | 19.37 | 30.75 | 40.29 |
| Bolivia | s/d | 33.94 | 35.48 |
| Brasil | 42.2 | 43.7 | 40.19 |
| Colombia | NA | 35.5 | 44.38 |
| Costa Rica | 35.4 | 45.53 | ... |
| Chile | 11.59 | 28.56 | 33.18 |
| Ecuador | 40.05 | 45.32 | 62.28 |
| El Salvador | 42.83 | 52.22 | ... |
| Guatemala | 50.27 | 51.5 | ... |
| Honduras | 38.46 | 53.51 | ... |
| México | 29 | 43.64 | 53.39 |
| Nicaragua | 35.46 | 45.34 | ... |
| Panamá | 26.07 | 38.86 | ... |
| Paraguay | 29.37 | 36.91 | 36.57 |
| Perú | 25.63 | 32.81 | 41.93 |
| Uruguay | 20.03 | 30.13 | 36.91 |
| Venezuela | 38.1 | 46.97 | 54.68 |

Fuente: A. Gaviria y C. Pagés, *Patterns of Crime Victimization in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre de 1999.

2. Espacios públicos para una vida ciudadana en democracia

Con la reinstalación de la democracia en el continente, los espacios públicos retomaron su importancia para fomentar la vida ciudadana y hacer frente al deterioro de la cohesión social en las ciudades. Algunos programas se han orientado a la dotación de espacios para el encuentro y esparcimiento en los centros urbanos y periurbanos. En ciudades como Panamá se han desarrollado y renovado parques, plazas y espacios abiertos, como una forma de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En Argentina, en varias ciudades —entre ellas Buenos Aires— se realizan acciones de mejoramiento de los espacios públicos con la colaboración financiera de organizaciones y empresas privadas. Asimismo, en la ciudad de Buenos Aires, en el marco del Plan Urbano Ambiental, se ha iniciado una política tendiente a aumentar la superficie de los espacios verdes recuperando tierras públicas que habían sido concesionadas para el uso privado. Complementariamente, en muchas ciudades de la región el peatón está recibiendo una atención preferencial en las áreas centrales de las ciudades, donde se ha previsto excluir el uso del automóvil en tramos importantes de sus calles.

Cuadro 12
**MEDIDAS APLICADAS EN 1998 POR LAS AUTORIDADES LOCALES DE ALGUNAS CIUDADES
 LATINOAMERICANAS PARA ENFRENTAR EL TEMA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA**

| Ciudades | Medidas preventivas | Medidas de control | Medidas combinadas |
|------------------|---|---|---|
| Buenos Aires | Programa de Prevención del Delito y la Violencia: creación de consejos barriales; encuentros educativos; mejoramiento de la relación policía-comunidad. | Consejos barriales identifican y controlan necesidad de seguridad del barrio. | Acciones respecto de educación, salud, policía, marginalidad, urbanismo, desocupación, justicia. |
| Ciudad de Panamá | Programa armas por comida: disminución de armas ilegales. | Programa de profilaxis social: operativos de seguridad en los distritos. | Coordinación de instituciones para reducción de la delincuencia juvenil. |
| La Paz | Concientización y capacitación de comunidades para evitar y controlar el riesgo de contraer enfermedades y el consumo de alimentos sin garantía de calidad. | Eliminación de especies introducidas ilegalmente y peligrosas para la salud. | Establecimiento de carnet sanitario, registro de comercios de medicamentos y ropa usada. |
| Lima | Programa de recuperación de menores en abandono; servicios de cuidado de niños. | Control de enfermedades venéreas, acompañamiento de menores a servicios de asistencia infantil. | Batidas en las calles en coordinación con distintas instituciones. |
| Managua | Generación de empleo en barrios pobres; participación comunitaria en identificación y solución de problemas; acciones específicas hacia los jóvenes. | | |
| Medellín | Campañas para el desarme, el uso de alarmas comunitarias, la prevención del uso de drogas, la generación de espacios de convivencia; sistema comunal de vigilancia. | Operativos continuos en sitios de mayor conflicto. | |
| México, D.F. | Programa de seguridad ciudadana que aumenta la presencia de la policía en barrios, combinada con control ciudadano del accionar de la policía. | Programas específicos para combatir asaltos y robos. | Creación de centros de justicia para vigilar el accionar de la policía, programas de eficiencia y limpieza, sustitución del personal de procuraduría. |

| Ciudades | Medidas preventivas | Medidas de control | Medidas combinadas |
|------------------------|--|--|---|
| Quito | Fortalecimiento de la organización comunitaria. | Mejoramiento de la comunicación para auxilio y emergencia. | Proyecto de seguridad en centro histórico; aumento de policía metropolitana. |
| Rio de Janeiro | Programa Favela-Barrio, fortalecimiento de guardia municipal. | Prohibición de ventas de mercaderías ilegales. | |
| San José de Costa Rica | Mayor presencia policial en la ciudad, formación de comités de barrios. | Operativos permanentes. | Organización comunal en coordinación con otros cuerpos policiales. |
| Santa Cruz | Defensa de áreas verdes de uso público. | Política de alumbrado público, coordinación de juntas vecinales, centros de madres, organizaciones juveniles y cívicas. | Convenio con otras instituciones. |
| Santafé de Bogotá | Educación, participación y capacitación ciudadana y a policías, trabajo social con pandillas, campañas contra violencia familiar y consumo de drogas, prohibición de porte de armas. | Control policial y sanciones económicas. | Todas las políticas tienen componente preventivo, disuasivo y represivo. |
| Santiago de Chile | Comités de prevención y protección ciudadana, educación vecinal, red de cámaras de video. | Sistema de evaluación mensual, mapas digitalizados en prefectura. | Programas "Patrullando su barrio", programa contra uso de drogas y de empleo juvenil. |
| São Paulo | Programas de educación y resistencia a la droga, creación de consejos comunitarios de seguridad, programa de policía comunitaria. | Ley de control de armas, auditoría judicial de la policía, mayor vigilancia en escuelas, combate a la corrupción policial. | Retiro de vendedores ambulantes en las áreas centrales de la ciudad. |

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, 1999, pp. 234 y 235. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

También se están realizando esfuerzos significativos para detener y reparar el creciente deterioro físico de las antiguas edificaciones del área céntrica, muchas de ellas de considerable valor patrimonial. Se pretende así recapturar una demanda potencial en esas zonas urbanas, que se ha desplazado a barrios a menudo situados en la periferia acomodada y dotados de mejores condiciones ambientales, mayor flexibilidad en el uso del espacio y certeza acerca de la futura valorización de las inversiones inmobiliarias. Algunas iniciativas de recuperación integrada y conservación patrimonial de áreas centrales han recurrido a recursos financieros e institucionales del sector público, como el programa de conservación del centro histórico de la ciudad de Salvador de Bahía, en Brasil. Sin embargo, en la mayoría de los países resulta muy difícil pensar hoy en una recuperación de las zonas céntricas basada exclusivamente en el esfuerzo público, por lo que se han promovido asociaciones entre los sectores público y privado para revitalizar esas zonas. Un ejemplo es el programa de rehabilitación del centro histórico de Quito por parte de la municipalidad con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para el cual se constituyó en 1996 la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico de Quito, entidad de economía mixta y régimen privado que inició sus actividades en enero de 1996. El caso de Kingston, Jamaica, es otro ejemplo de asociación público-privada que se relata en el recuadro 15.

Las experiencias realizadas en estos años señalan que ha sido fundamental asegurar un consenso político respecto de los objetivos, ventajas y recursos destinados a programas de recuperación, sosteniéndolos durante el tiempo necesario para hacerlos fructificar. Ello implica una genuina participación de los grupos interesados y la sociedad en general en su formulación y aprobación, de modo de otorgar legitimidad y efectividad al plan. Otro factor importante ha sido la estabilidad del marco regulatorio de la inversión privada, para que los inversionistas privados puedan estimar riesgos y retornos. También han resultado más exitosas las intervenciones que abordaron la recuperación de áreas centrales de manera integral, incluyendo el fomento de actividades productivas y medidas explícitas para evitar la expulsión de los habitantes de menor ingreso y, eventualmente, la destrucción del patrimonio histórico por la dinámica inmobiliaria.

Recuadro 15

RECUPERACIÓN DEL CENTRO DE KINGSTON, JAMAICA

Hasta 1970, el núcleo esencial de las actividades industriales y comerciales de Kingston (Jamaica) se encontraba en la zona céntrica, pero a mediados de los años ochenta un gran número de edificios se hallaban vacíos y muchos de ellos habían sido objeto de vandalismo. En el centro habitaban más de 6 000 personas muy pobres, muchas de ellas desempleadas, en viviendas deterioradas y carentes de las comodidades elementales. La elevada tasa de delincuencia expulsaba a las empresas y desalentaba la inversión privada. En 1983 se formó la Kingston Restoration Company, Ltd. (KRC) que, en conjunto con entidades del gobierno, empresas privadas y organismos donantes internacionales, puso en marcha una dinámica asociación público-privada para revitalizar el centro. Se encomendó a la KRC la realización de cuatro actividades:

- Rehabilitación y comercialización de edificios para uso industrial y comercial, a fin de generar nuevos empleos y mejorar la apariencia del centro de Kingston.
- Fortalecimiento de la zona como centro económico viable mediante una planificación estratégica e inversiones básicas que atrajeran otras inversiones públicas y privadas.
- Ejecución de un programa de desarrollo comunitario para brindar los servicios necesarios a comunidades residentes de bajos ingresos y atraer su participación en el proceso de desarrollo.
- Administración de un programa de donaciones para restauración, a fin de facilitar la expansión de empresas y el mejoramiento de la zona por parte de pequeños propietarios.

Entre julio de 1986 y junio de 1996, la KRC puso en práctica una serie de estrategias. Rehabilitó 13 edificios con el fin de alquilarlos para desarrollar actividades manufactureras y comerciales. También otorgó ayuda monetaria para la rehabilitación de edificios, con el fin de asegurar la permanencia de pequeños empresarios y dueños de propiedades pequeñas. Por último, mejoró los espacios públicos, reemplazó aceras e instaló mobiliario urbano y forestación. Los comerciantes se encargaron de la renovación de las fachadas.

Hasta mediados de los años noventa se produjo un aumento de la inversión privada en el centro. No obstante, la delincuencia no ha podido superarse y los grupos de bajos ingresos que habitan en el centro de Kingston continúan en una situación de extrema pobreza. Muchos inversionistas importantes todavía se muestran escépticos frente a las posibilidades que ofrece el centro de la ciudad, por lo que en 1995 se inició un programa de incentivos fiscales para renovación y alquiler.

Fuente: E. Rojas y R. Daughter (comps.), *La ciudad en el siglo XXI. Simposio de buenas prácticas en gestión urbana en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1998.

Algunas iniciativas se han propuesto corregir las carencias de espacios comunitarios en las periferias informales y precarias a través de programas de mejoramiento de barrios, que incluyen además la legalización y titulación de la vivienda informal, dotación de agua potable y alcantarillado y trazado de vías de acceso que produjeron una alta rentabilidad social. Ejemplos de estas acciones son el Programa Favela-Barrio, en Rio de Janeiro, los extensos esfuerzos iniciados en Lima para la titulación de gran parte de su periferia, programa que también se extiende a otras ciudades del país, y el programa de titulación y registro de la propiedad informal que se efectúa en Bogotá. En Chile, el Ministerio de Vivienda y Bienes Nacionales ha abordado en su Programa de Pavimentos Participativos el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad en los asentamientos populares a través de la pavimentación de las calzadas de acceso, con la colaboración de las comunidades involucradas. También intenta, a través del Programa de Mejoramiento Comunitario, mejorar la situación deficitaria de los conjuntos de vivienda social construidos en años anteriores, permitiendo equiparlos con el concurso de la comunidad y el municipio (Duveauchelle y otros, 2000).⁶⁵

⁶⁵ El Banco Mundial y el Programa de Hábitat iniciarán próximamente en la región un programa de apoyo a estos procesos de mejoramiento integral de las poblaciones de origen ilegal, denominado “*The Cities Alliance*”.

VII. Aumentando la eficacia y eficiencia de las políticas del hábitat



En consonancia con el cambio de orientación de las políticas públicas en la región desde los años ochenta, las políticas de asentamientos humanos han experimentado ajustes importantes. Algunos de ellos tienen que ver con los contenidos de políticas, mientras otros se refieren más bien a la forma en que se instrumentan. En cuanto a los primeros, se observa que las intervenciones se han tornado más selectivas, dejando atrás una visión de universalidad para acentuar la focalización y la progresividad por sobre la cobertura. Esta tendencia por una parte fortaleció la eficacia social, sobre todo de las políticas de vivienda, al aminorar el rasgo regresivo que presentaban en las décadas de 1960 y 1970. Sin embargo, la selectividad ha significado un debilitamiento en aquellos aspectos que conciernen a la sociedad urbana en su conjunto, como por ejemplo, la definición de estructuras urbanas y territoriales para la competitividad, el manejo de asuntos ambientales o la construcción de infraestructuras y espacios urbanos.

Por otra parte, parece haber una mayor conciencia de la naturaleza integral y multidimensional que deberían tener las intervenciones territoriales, urbanas y habitacionales. Se observa en muchos programas una complementación más notoria con otros programas sociales, con políticas de empleo, asuntos ambientales y otros, lo que aumentó los niveles de eficacia respecto de las intervenciones sectoriales tradicionales.

Desde una perspectiva más bien instrumental, se han acentuado dos rasgos hacia fines de la década pasada. Uno es que se ha reducido claramente el papel del Estado en el plano territorial, urbano y habitacional, para entregar mayor participación a los actores privados.⁶⁶ En algunos casos, la incorporación del sector privado significó ampliar de manera importante el volumen de recursos financieros y operativos de las políticas, como sucedió con la aplicación de ciertos modelos habitacionales y de gestión de servicios urbanos en la región. Sin embargo, también hay ejemplos en que la recomposición de los pesos relativos del sector público y privado ha producido un debilitamiento de las políticas con preocupantes efectos sobre la sostenibilidad de los asentamientos. En algunas ocasiones, la privatización se estimó un objetivo conveniente, pero no se la logró concretar en los términos adecuados; en otros casos, ha sido esgrimida como pretexto para reducir los esfuerzos públicos en el área.

Otro aspecto instrumental se refiere al efecto que producen sobre las políticas del hábitat los procesos de descentralización, al trasladar a los municipios espacios de decisión provenientes de las instituciones nacionales tradicionalmente encargadas de las políticas urbanas y habitacionales. En muchos casos, esto implicó un mayor acercamiento y participación de la sociedad civil en la gestión urbana y habitacional, con efectos positivos para el proceso de democratización. Sin embargo, debiera cautelarse que su evolución futura no ocasione retrasos en el desarrollo de una oferta cuantitativa y cualitativamente suficiente de bienes y servicios habitacionales y urbanos, considerando las necesidades existentes. Asimismo, y dada la aguda segregación espacial de la población, se requiere de suficientes medidas compensatorias para que los municipios y localidades de menores recursos puedan proveer estos bienes y servicios. Por último, es probable que la tendencia descentralizadora exija reforzar los mecanismos articuladores e integradores en el territorio, de modo de evitar una peligrosa fragmentación espacial que podría afectar el desarrollo sostenible de los sistemas de asentamiento en la región.

⁶⁶ Aun en estos casos, la experiencia indica que el papel que desempeña el sector público no necesariamente disminuye: más bien se asumen nuevas funciones como la regulación o la compensación en aquellas áreas de intervención que, siendo necesarias, el sector privado no cubre.

Recuadro 16
DEBATE SOBRE EL FINANCIAMIENTO URBANO

La descentralización ha significado mayores responsabilidades locales, que han subrayado en la agenda la necesidad de mayores niveles de recaudación local y el fortalecimiento de la capacidad de inversión en el desarrollo urbano. El crecimiento de las ciudades ha hecho patente la necesidad de responder al mismo tiempo a un doble desafío: la búsqueda simultánea de nuevos factores de competitividad urbana (más infraestructura) y la atención de las desigualdades sociales acumuladas (más equidad en la provisión a los recursos humanos de la ciudad). El desarrollo de la ciudad y el consiguiente proceso de valorización del suelo es una fuente potencial de importantes recursos para enfrentarlo. La discusión de políticas para el financiamiento urbano se plantea alrededor de dos líneas complementarias: por una parte, la creación de incentivos a la inversión privada en desarrollo urbano y, por otra, la creación de mecanismos de recuperación de plusvalías derivadas de obras o decisiones públicas. Esto último se refiere al cobro por el Estado de incrementos del valor de la tierra originados en obras o instrumentos de zonificación, que se sustentan en el concepto de que la mayor parte del valor de la tierra es resultado del esfuerzo de la sociedad por mejorar el entorno. A este propósito, se pueden identificar dos líneas: i) la modernización de los instrumentos tradicionales de política tributaria inmobiliaria, que *per se* pueden recuperar una importante proporción de las plusvalías generadas por la sociedad y mejorar su aporte a la equidad, y ii) la creación de nuevos instrumentos (por ejemplo, contribuciones por mejoras y exacciones), que pueden complementar los instrumentos tradicionales de financiamiento de programas urbanos, generando recursos extra-presupuestarios. Por lo general, este segundo tipo de instrumentos se aplica localizadamente, ya sea en zonas determinadas o frente a ciertos eventos (como pueden ser cambios de normas), mientras que las contribuciones son permanentes y de cobertura generalizada del territorio.

Se ha destacado que ambos caminos perfilan un espacio de reflexión y políticas, que no es contrario al funcionamiento de mercado, sino que permite corregir imperfecciones importantes (externalidades y efectos regresivos), como también contribuir al fomento de la provisión de bienes con valor social y económico para el conjunto de la sociedad.

Fuente: Camilo Arriagada y Daniela Simioni, "Acceso al suelo, impuestos locales y financiamiento del desarrollo urbano: el caso de Santiago de Chile", Santiago de Chile, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), versión preliminar, 2000.

1. Escasa consolidación de la institucionalidad sectorial

Una comparación de la estructura institucional existente en el sector de asentamientos a mediados y finales del decenio de 1990 parece indicar que el tema urbano y habitacional tiene escasa consolidación en la agenda política de la mayoría de los países de la región. El cuadro 13 señala las instituciones públicas que se han podido identificar en los distintos países como responsables del sector vivienda y urbanismo en la primera y segunda mitad de la década pasada. Como puede verse, en muchos de ellos el organismo sectorial que operaba a fines del período no existía en la primera parte de los años noventa, dando cuenta de una cierta inestabilidad institucional que afecta la consolidación de políticas en el largo plazo.

Si bien en la mayoría de los países existen instituciones de rango ministerial, con frecuencia sus competencias se refieren ya sea al desarrollo urbano o a la vivienda, lo que impide o dificulta un tratamiento integrado del hábitat en sus diferentes niveles.⁶⁷ A su vez, la variedad de funciones adicionales que desempeñan algunos de estos organismos —construcción, infraestructura, comunicaciones, medio ambiente y otros— como consecuencia de la diversidad de raíces históricas y enfoques que caracteriza al sector de asentamientos humanos puede ser un impedimento para la consolidación de una institucionalidad regional en este campo.

2. Descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales

Las experiencias desarrolladas hasta ahora en materia de descentralización muestran avances cualitativos, tanto desde la perspectiva de la democratización como de la eficacia de la gestión urbana. Se han abierto espacios para que nuevos actores puedan participar de manera directa en el diseño y puesta en marcha de las políticas urbanas y de vivienda.⁶⁸ Por ejemplo, desde un punto de vista de género es interesante constatar que las mujeres tienen en general una presencia algo mayor entre las autoridades locales que en los niveles ejecutivos nacionales, aun cuando siga siendo muy baja. Como señala el cuadro A-14 del anexo, de 12 países en que las alcaldesas superan el 5%, 11 pertenecen a países del Caribe y

⁶⁷ Aun en los casos de organismos que abarcan la vivienda y el desarrollo urbano, se presentan dificultades para complementar las respectivas unidades temáticas y elaborar intervenciones integradas.

⁶⁸ Interesa señalar que en la experiencia cubana se elaboran los Planes Generales de Ordenamiento Territorial y Urbano en los Municipios, integrando el nivel local al trabajo de las otras instancias institucionales y ámbitos de planeamiento.

Centroamérica y solamente 1 (Chile) a Sudamérica. Guyana, Dominica, Bahamas, Nicaragua, Trinidad y Tabago tienen los mayores porcentajes: entre 20% y 30%.⁶⁹

En un plano operativo, los avances han sido más desiguales. En algunos casos se han sobreestimado las capacidades reales de gestión de estas entidades locales para manejar los complejos y abundantes problemas que aún se enfrentan en la región en materia de vivienda, equipamientos y desarrollo urbano, o no se ha procedido a incrementar los niveles de financiamiento municipal mediante suficientes transferencias desde los gobiernos centrales o estatales. En otros casos, no parece asignarse importancia al logro de una mayor continuidad y profesionalización de la gestión de los municipios, de modo de instalar en el nivel local los acuerdos sociales básicos para el mediano y largo plazo en materia de asentamientos humanos. En algunos países el desarrollo sostenible de las ciudades y los territorios se ha visto afectado por los ciclos políticos y eleccionarios en el nivel local, al impedir la consolidación de un sector proveedor de los diversos bienes y servicios urbanos y, por otra parte, de una demanda organizada y responsable de los mismos.

Los hechos arriba anotados pueden haber contribuido al debilitamiento del sector en relación a la sólida presencia política que tuvo en períodos anteriores, cuando el Estado construía las obras públicas y viviendas, o planificaba el territorio de manera centralizada. A causa de lo anterior, algunas instituciones del nivel nacional están visualizando con cautela la reasignación de competencias en el campo del hábitat. Un traspaso selectivo y gradual, acompañado de los recursos necesarios y la ampliación de las capacidades de estas entidades, parece ser el camino aconsejable en atención a la diversidad de tamaños, presupuestos y capacidades de gestión que presentan los gobiernos locales.

⁶⁹ Frente a esta situación, algunos países como Brasil y Perú han aprobado leyes de acción positiva en favor de las mujeres a nivel municipal. También se están reforzando mecanismos de coordinación y foros internacionales, como es el caso de las iniciativas adelantadas al interior de la Unión Internacional de Autoridades Locales para fortalecer la labor de las alcaldesas y superar dificultades e inexperiencias en la nueva asunción de responsabilidades a este nivel.

Cuadro 13
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES DISPONIBLES): INSTITUCIONES POLÍTICAS
RESPONSABLES DEL SECTOR

| País | Instituciones responsables | |
|-------------|---|---|
| | 1994 ^a | 1999 ^b |
| Argentina | Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental del Ministerio de Salud y Acción Social | Ministerio de Infraestructura y Vivienda |
| Barbados | Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Vivienda | Ministerio de Vivienda y Tierras |
| Bolivia | Secretaría de Asuntos Urbanos del Ministerio de Desarrollo Humano | Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos |
| Brasil | Fondo Nacional de Vivienda Social | Secretaría Especial de Desarrollo Urbano (SEDU), Presidencia de la República |
| Chile | Secretaría de Vivienda del Ministerio de Bienestar Social | Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) |
| Colombia | Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) | Dirección de Vivienda del Ministerio de Desarrollo Económico |
| Costa Rica | Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico | Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos |
| Cuba | Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos | Instituto Nacional de la Vivienda del Ministerio de Construcción |
| Ecuador | Ministerio de Construcción | Instituto de Planificación Física del Ministerio de Economía y Planificación |
| El Salvador | Instituto Nacional de la Vivienda | Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) |
| Guatemala | Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda | Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano |
| Jamaica | Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano | Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano |
| | Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural | Ministerio de Infraestructura, Comunicación y Vivienda |
| | Viceministerio de Vivienda | Ministerio de Desarrollo y Vivienda |
| | Ministerio de Desarrollo y Vivienda | |

| País | Instituciones responsables | |
|-----------|--|---|
| | 1994 ^a | 1999 ^b |
| México | Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles bajo la supervisión de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) | Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles bajo la supervisión de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) |
| Nicaragua | Ministerio de Construcción y Transportes (1988) | Instituto de Vivienda Urbana y Rural |
| Panamá | Ministerio de Vivienda (MIVI) (1973) | Ministerio de Vivienda |
| Paraguay | Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) (1991) | CONAVI |
| Perú | Viceministerio de Vivienda y Construcción Ministerio de Transportes, Comunicación, Vivienda y Construcción | Dirección General de Vivienda y Construcción bajo el Ministerio de Transportes, Comunicación, Vivienda y Construcción |
| Uruguay | Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (1990) | Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente |
| Venezuela | Consejo Nacional de la Vivienda adscrito al Ministerio de Desarrollo Urbano | Consejo Nacional de la Vivienda |

^a Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI), *América Latina: organización institucional y reformas en el sector vivienda*, Lima, 1994.

^b Información de la página Web, Governments on the WWW (<http://www.gkcoft.com/govt/en/america.html>).

Recuadro 17

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

Con la definición de su Plan Nacional de Desarrollo (PND), 1995-2000, México ha avanzado en forma decidida hacia la descentralización. El Programa para un Nuevo Federalismo (NF), 1995-2000, considera el fortalecimiento de la unidad nacional sobre la base de relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación, mediante el fortalecimiento de las estructuras, funciones y responsabilidades a cargo de las instituciones de todos los niveles de gobierno. La reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce al municipio como un nivel de gobierno sin que exista autoridad intermedia entre éste y el gobierno de la entidad federativa. De igual forma, se le otorga mayor autonomía en materia de administración y operación de servicios públicos, se posibilita la coordinación y asociación con otros municipios y se le faculta para hacerse cargo en forma directa de los recursos municipales. Asimismo, se otorga poder al municipio para planificar la ocupación y aprovechamiento de su territorio, elaborar planes de desarrollo regional, regularizar la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos de construcciones, y celebrar convenios de administración y custodia de zonas federales, entre otros.

Con estas modificaciones, se inicia un amplio proceso de descentralización basado en el municipio como célula de la organización política, que permite que éstos puedan acopiar y administrar mayores recursos a través de nuevas fuentes de ingresos que durante muchos años fueron manejadas por el gobierno federal.

Además, se firmaron los Convenios de desarrollo social, instrumentos que permitieron fijar la cooperación en términos económicos y de acciones conjuntas entre estados y federación en temas tan importantes como erradicación de la pobreza; ordenamiento territorial y desarrollo regional y urbano; vivienda y, por supuesto, generación y mejoramiento de infraestructura y servicios básicos.

En el caso del Distrito Federal, la elección de jefe de gobierno, de diputados locales y, en el año 2000, de los jefes de delegación implica una transformación profunda del régimen político. En 1998 fue reformada la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, otorgando funciones y atribuciones a las demarcaciones territoriales en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública y promoción económica, cultural y deportiva.

Fuente: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, "Conferencia Hábitat: Estambul + 5. Reporte de México", México, D.F., 29 de junio de 2000.

Por otra parte, en los casos en que ha existido una concepción demasiado centrada en las ciudades y localidades se ha debilitado la preocupación por un manejo integrado y coherente de los vastos territorios que conforman el espacio regional. Para subsanar esta fragmentación se realizan esfuerzos por incentivar la asociación autónoma de municipios que comparten los mismos territorios, intercambiar experiencias exitosas de gestión municipal⁷⁰ y “recomponer” las unidades de gestión territorial más amplias, que deberían prevalecer pese a la descentralización, para atender a la competitividad y efectuar las compensaciones entre territorios “ganadores” y “perdedores”.

Tomado en su conjunto, el proceso de descentralización de funciones en el campo de la vivienda y el desarrollo urbano es incipiente en relación a lo ocurrido en otros sectores. Sobre todo en los países con organismos especializados de larga trayectoria en el nivel nacional, los traspasos de competencias y recursos han sido relativamente reducidos. En estos casos, en los próximos años habrá que avanzar en el proceso de descentralización sin perder las ventajas que pudo acarrear la conformación de un sector de cierta solidez en el nivel nacional, como tampoco las posibilidades de una cobertura territorial que permite localizar las intervenciones de modo más equitativo. En cambio, los países con menor tradición en materia de políticas públicas de vivienda parecen estar más abiertos a “municipalizar” sus programas e incorporar conceptos como la participación ciudadana en las políticas del hábitat. Esta disposición debería acompañarse con esfuerzos por encarar la debilidad operativa, técnica y financiera, especialmente de los municipios más pobres, frente a un tema complejo como el desarrollo urbano y la vivienda.

⁷⁰ El Programa de Gestión Urbana (PGU) y la agencia Hábitat en América Latina y el Caribe han llevado adelante acciones sostenidas para la documentación oportuna y creativa de las experiencias exitosas y su difusión en la región.

Recuadro 18

ALGUNAS INICIATIVAS DE COOPERACIÓN REGIONAL

Numerosas iniciativas internacionales han colaborado en estos años para fortalecer el espacio regional. El Programa de Gestión Urbana (PGU) de las Naciones Unidas ha jugado un papel importante en el fomento del intercambio y la cooperación horizontal en materias urbanas, respaldando a los gobiernos locales en la formulación de políticas urbanas participativas y apoyando la formación y perfeccionamiento en el campo de la gestión urbana. El programa prestó asistencia técnica a la descentralización en Bolivia, a las políticas de medio ambiente e infraestructura urbana en Brasil, a la reformulación de la política nacional urbana en Chile, a la formulación de una política nacional de desarrollo urbano en Colombia, a la creación de infraestructura y medio ambiente en Cuba y al sector de vivienda y desarrollo urbano en El Salvador. El PGU, con el apoyo de la cooperación alemana y suiza, así como de instituciones internacionales (Banco Mundial y Programa de Hábitat), contribuye a la organización de procesos de consulta, aporta documentos técnicos y facilita el intercambio de experiencias en la región.

A su vez, la creación de redes de cooperación e intercambio de experiencias es otra manera de enfocar los problemas relacionados con la gestión urbana y apoyar la cooperación entre países. En este ámbito, la Comisión Europea, motivada por el fortalecimiento de sus relaciones con la región de América Latina, decidió lanzar en diciembre de 1995 un proyecto de cooperación entre entidades locales de Europa y América Latina. El Programa URB-AL, de cooperación descentralizada, está enfocado al establecimiento de relaciones directas y durables entre los actores del desarrollo urbano local. El programa se articula en torno a redes temáticas —conservación de centros históricos, democracia, desarrollo económico, políticas sociales, movilidad urbana— en las cuales participan tanto los municipios como las organizaciones no gubernamentales, universidades y otras entidades de las dos regiones. Así, mediante el intercambio de experiencias, se busca mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos con una perspectiva de desarrollo equitativo y duradero.

El Foro de Parlamentarios por el Hábitat, uno de los grupos institucionales más importantes para el apoyo a la aplicación del Programa de Hábitat, ha concentrado sus esfuerzos en la búsqueda de mecanismos de transferencia de experiencias entre parlamentarios del mundo para mejorar la calidad de la legislación vigente en los diversos países, estados y municipios. La Oficina Regional de Hábitat para América Latina y el Caribe participa activamente en sus reuniones y deliberaciones en la región.

La Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo es una iniciativa conjunta de la Coordinadora Mundial de Asociaciones de Ciudades y Autoridades Locales y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) cuyo objetivo es elaborar un convenio internacional en el que se estipulen los principios relativos a la autonomía local y la descentralización, en el marco de Hábitat II. La consulta regional para América Latina y el Caribe se celebró en Santiago de Chile en julio de 1999 y se


Recuadro 18 (concl.)

aprobaron una serie de sugerencias para la adecuación del Programa de Hábitat a las necesidades de la región. La Carta plantea fundamentalmente el proceso de descentralización como una convención internacional y no sólo como una política del Estado. El objetivo de las consultas efectuadas en todas las regiones del mundo es llevar la Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo a la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio de 2001, para que sea aceptada y refrendada internacionalmente.

Otras iniciativas han nacido desde la propia región. Los países del Mercosur y Chile formularon en 1995 un proyecto de cooperación regional llamado “Desafíos sociales y económicos relacionados con el mejoramiento de la calidad de las construcciones en los países del Cono Sur”. Este programa cuenta con la cooperación de la Unión Europea (UE) y se propone estimular el desarrollo de estrategias nacionales de vivienda, elaborar procedimientos comunes y normas para mejorar la calidad de las construcciones con la participación del sector privado, universitario y de investigación. El proyecto se lleva a cabo bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno de Brasil.

Fuente: Biblioteca, “Ciudades para un futuro mas sostenible” (<http://habitat.aq.upm.es/>); Servidor de la Unión Europea (<http://www.europa.eu.int/>); Le reseau@archi.fr (<http://www.archi.fr/>); PBQP-H (Programa brasileiro de qualidade e produtividade na construção habitacional) (<http://www.pbqp-h.gov.br/>).

VIII. Conclusiones y recomendaciones para consolidar los consensos urbanos



En el plano de las políticas económicas, los países de América Latina y el Caribe se han beneficiado ya por varias décadas de una visión regional que permitió a sus autoridades visualizar los cambios necesarios para generar instrumentos con una perspectiva más amplia que la obtenida de cada realidad nacional aisladamente. En cambio, en el ámbito de las políticas territoriales, la adopción de una mirada regional por parte de las instituciones públicas encargadas de los asentamientos humanos recién ha ocurrido a partir de los inicios de los años noventa, por lo que aún se encuentra en pleno proceso de maduración.

Siendo una región donde la urbanización ocurrió tempranamente, si se la compara con otras regiones en desarrollo, América Latina y el Caribe ha acumulado una considerable experiencia en materia de gestión territorial. Durante las décadas de urbanización acelerada, la planificación urbana y habitacional se vio enfrentada al desafío de manejar el crecimiento de las ciudades y reducir los impactos negativos de la acelerada extensión de los territorios urbanos; no obstante, las intervenciones en este campo han sido más bien reactivas y demostraron una cierta insuficiencia para prever y orientar los fenómenos territoriales que acaecían en los países. De manera más reciente, la apertura del mercado internacional, que ha tomado fuerza en la última década, también contribuyó a la conformación de nuevos territorios de integración y a los cambios observados en los patrones de distribución de los asentamientos humanos, que trascienden las fronteras de

los países. Si bien persiste en muchos aspectos la debilidad de los instrumentos de planificación y gestión de los asentamientos humanos, los países de la región parecen estar ahora mejor preparados en términos de experiencia y capacidades técnicas para enfrentar este nuevo desafío.

Una instancia de gran potencial para reforzar la eficacia de las políticas del hábitat en el nivel regional es la Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), conformada a inicios de los años noventa por los representantes de las instituciones del sector. La organización de la MINURVI correspondió sobre todo al deseo de las respectivas instituciones sectoriales de agruparse para conseguir un mayor peso político-institucional en los países y la región, y así reposicionar al sector de asentamientos humanos luego de su debilitamiento en la década de 1980. De este modo, han resultado de gran interés las tareas emprendidas por MINURVI en ámbitos específicos de las políticas —como por ejemplo, el tecnológico o financiero— y a futuro se vislumbran tareas como la determinación y puesta en práctica de acciones conjuntas para un reconocimiento amplio de la importancia del sector de asentamientos humanos en los propios países y en el nivel regional.

El Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos es otro instrumento valioso con que cuenta la región para construir una plataforma concertada en el ámbito del hábitat. Durante la etapa preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), en la primera mitad de los años noventa, América Latina y el Caribe desplegó un importante esfuerzo por analizar la especificidad de su cuadro urbano y habitacional, encontrar puntos de coincidencia e identificar desafíos comunes para desarrollar sus territorios y ciudades de manera integrada. El resultado de este esfuerzo se plasmó en el Plan de Acción Regional que, con el respaldo de la MINURVI, prometía constituirse en un instrumento valioso para institucionalizar una visión del espacio regional y permitir la puesta en marcha de gestiones conjuntas en el plano territorial y urbano, que complementarían los esfuerzos que cada país realiza individualmente con el fin de desarrollar sus políticas del hábitat.

Al disponer de estas dos valiosas instancias de articulación —el Plan de Acción Regional y la Reunión de Ministros—, América Latina y el Caribe se encuentra en clara ventaja frente a otras regiones para avanzar aceleradamente hacia una gestión concertada del espacio regional. Sin embargo, el análisis efectuado en las páginas anteriores parece señalar que esta condición de ventaja no ha sido aprovechada hasta ahora en toda su importancia. Transcurridos cinco años desde Hábitat II, aún son insuficientes los ejemplos de acciones conjuntas entre países y no se han

logrado establecer mecanismos institucionales de puesta en marcha y seguimiento del proceso de integración territorial. Por una parte, los países han debido centrarse en gran medida en sus problemas y desafíos urbanos específicos, lo que significó postergar algunas iniciativas para desarrollar determinados espacios regionales o complementar funciones de sus centros urbanos a escalas que rebasen los límites nacionales.

Por otra parte, han surgido acercamientos interesantes entre las ciudades de América Latina y el Caribe en los últimos años. Sin embargo, estos procesos difícilmente pueden considerarse como resultantes de una planificación y gestión más concertada del hábitat regional, sino de situaciones económicas recientes que incorporaron *de facto* a algunos centros privilegiados y a sus territorios circundantes en redes y espacios regionales y globales.

El Plan de Acción Regional podría llegar a ser, con algunos ajustes operativos y de énfasis temático, el instrumento fundamental para generar los consensos urbanos que la región requiere con urgencia. A fin de que esto suceda, será necesario proveer los mecanismos e instrumentos para su concreción y seguimiento en el nivel regional. Otra actualización importante es la relativa a la naturaleza de los acuerdos contenidos en este Plan. Hasta ahora, la mayoría de ellos se refieren a desafíos que comparten los países, pero que es necesario concretar en el interior de los mismos. El instrumento debería completarse con otros acuerdos relacionados con las acciones que conduzcan a consolidar el espacio regional como tal por sobre los márgenes específicos de cada país.

Más allá de estos ajustes, resulta importante reconocer algunos aspectos especialmente valiosos del Plan de Acción Regional, que merecen preservarse y acentuarse en el futuro. Uno de ellos es el enfoque que este instrumento da a la propuesta de un desarrollo sostenible del hábitat regional, a partir de la integración de diversas dimensiones. La revisión efectuada en los capítulos precedentes da cuenta de la configuración reciente del espacio regional como contenedor de poderosos procesos sociales, económicos y ambientales que operan en la región, así como de su capacidad para integrar estos procesos a objeto de lograr la sostenibilidad del desarrollo del conjunto de países latinoamericanos y caribeños. Por eso, el enfoque multidimensional del Plan de Acción Regional resulta especialmente vigente tanto para el análisis de los problemas y desafíos urbanos y territoriales recientes como para gestionar las políticas.

Otro aporte del Plan de Acción es su apuesta por una escala de intervención territorial mayor que la que normalmente se maneja en la planificación y gestión del hábitat. Incluso en esta región, con cierta tradición de políticas nacionales de asentamientos humanos, se puede

advertir una peligrosa fragmentación analítica en el tema de los asentamientos humanos, que debilita la comprensión acerca de la necesaria articulación entre ciudades y territorios e inhibe la puesta en marcha de iniciativas espacialmente integradoras como las esperadas en los años noventa por los países latinoamericanos y caribeños. Más aún, si se desea corregir la poca presencia que la dimensión espacial tuvo en la discusión y toma de decisiones en relación con el desarrollo en general, será indispensable equilibrar —con visiones más amplias de manejo del territorio regional— la tendencia de las políticas sectoriales a operar en niveles locales específicos.

En relación con lo anterior, está el necesario balance que el Plan de Acción sugiere entre el manejo del territorio y aquel de las ciudades. El alto nivel de urbanización de América Latina y el Caribe no significa una evolución hacia patrones de asentamiento cada vez más homogéneos, sino lo contrario. Los centros urbanos presentan una creciente diversidad que requiere acogerse con instrumentos de considerable complejidad. De ahí que resulte preocupante que, en el contexto mundial, la discusión sectorial se concentre de manera preferente en las grandes ciudades, sin dar suficiente cabida a una enorme cantidad de otras situaciones urbanas y rurales que resultan muy relevantes desde una perspectiva de asentamiento humano. En una interpretación dual, que sitúa en un extremo a los grandes centros urbanos del tercer mundo que crecen aceleradamente y acumulan pobreza y en el otro a las ciudades “envejecidas” del mundo desarrollado, que presentan problemas en un nivel de sofisticación considerable, la compleja realidad urbana latinoamericana aparece como poco comprendida e interesante para el debate mundial.

La visión de los asentamientos humanos como tema de ciudades ha convergido en esta región, además, con el discurso sobre la descentralización del aparato público, que desde hace ya largos años opera en los países, sustentando la tesis de que las principales responsabilidades y competencias políticas y prácticas sobre los asentamientos deberían trasladarse desde las autoridades nacionales a los gobiernos locales. Se ha sostenido que este cambio permitiría asegurar que el desarrollo en la región fuera comprendido y operado de mejor manera desde una perspectiva espacial.

Los asuntos analizados en este documento parecen indicar que, con todas sus ventajas, el mero traspaso de la gestión del hábitat desde el nivel central al ámbito local no incorporará, por sí solo, un desarrollo espacialmente más equilibrado en América Latina y el Caribe. Entre otras razones, esto sucede porque las ciudades que hasta ahora han asumido roles importantes en este campo son pocas, con frecuencia las más grandes o de mayor éxito económico; la gran mayoría de ellas no disponen de

recursos ni posibilidades de manejar por su cuenta los problemas del hábitat. En tanto esta condición permanezca, los gobiernos nacionales seguirán desempeñando un rol fundamental en esta región a fin de resolver los principales problemas de las ciudades y garantizar, por medio de compensaciones territoriales, los desequilibrios en el potencial de desarrollo. Del mismo modo, la articulación de acciones entre países para un manejo coherente del espacio regional debería permitir maximizar este potencial de desarrollo para América Latina y el Caribe en su conjunto. Por lo anterior, sigue vigente una concepción del Plan de Acción Regional sobre la base de políticas nacionales de desarrollo urbano, territorial y habitacional, si bien resultaría conveniente estudiar la incorporación del ámbito local en su concreción.

Los antecedentes de los países y las experiencias revisadas señalan consensos importantes acerca de las orientaciones que deberían tener las políticas urbanas y habitacionales en el futuro (MacDonald y Simioni, 1999). En primer lugar, existe la necesidad de lograr una capacidad sustancialmente mayor de articulación horizontal en un corto plazo. Los enfoques netamente sectoriales no resuelven los principales problemas urbanos y habitacionales. Las experiencias más exitosas han demostrado la eficacia de operaciones más abiertas, en las que se interviene en el ámbito territorial desde múltiples sectores a través de políticas del hábitat más comprensivas. En segundo lugar, se identifican la importancia y urgencia de organizar de manera más coherente las acciones e inversiones en materia de políticas del hábitat en los diversos niveles territoriales, desde el nacional hasta los niveles intermedios de gobierno, regional, departamental u provincial; desde el urbano hasta el vecinal y residencial. Por otra parte, desde el punto de vista de las instituciones sectoriales existe la necesidad de lograr una coherencia vertical de sus políticas. Este proceso de descentralización se fortalece de manera paralela mediante la provisión de espacios de decisión y libertad suficientes para que en cada nivel se expresen los actores relevantes con sus particularidades. Por último, surge como necesaria la incorporación del mundo privado a la gestión de los asentamientos humanos. Al sector público se le asignan cada vez menos responsabilidades en la gestión del mejoramiento del hábitat. Numerosas experiencias desarrolladas en los años noventa han abierto espacios al sector privado —entendido de manera amplia como organizaciones sociales y de ciudadanos, además del sector empresarial— de modo de garantizar una complementación efectiva de sus prioridades y potencialidades con las responsabilidades de los organismos públicos, particularmente en los temas de regulación y reducción de las inequidades en el campo de los asentamientos humanos.

En resumen, la revisión efectuada en este documento de los principales rasgos del cuadro regional de los asentamientos humanos, así como la evolución reciente de las políticas e instituciones, permite anticipar que el espacio regional representará en los próximos años un ámbito válido no sólo para detectar las tendencias que ocurren en el territorio y las ciudades de los países de América Latina y el Caribe. La adopción de una perspectiva regional permitirá, sobre todo, acordar e instrumentar medidas para que estas tendencias se concreten en la medida en que contribuyan al bienestar de la población, al progreso económico o a la sostenibilidad ambiental, o bien que se reorienten si implican efectos negativos.

El desarrollo territorial, con igual o mayor propiedad que el económico, social o ambiental, no puede entenderse ya en esta región a partir de una simple agregación de políticas locales y nacionales, o del intercambio de experiencias específicas entre localidades. Más bien, requiere de audaces concertaciones que permitan explotar la sinergia potencial de un continente altamente urbanizado, con una experiencia notable en el manejo de temas urbanos y habitacionales, y convertir su rica diversidad en un recurso más que en un impedimento para el progreso de sus territorios y ciudades.

Considerando la evolución reciente de las instituciones y políticas de asentamientos en la región, además de los lineamientos surgidos en Estambul y otros foros, la instalación de una sólida perspectiva regional requiere incluir a todos los actores relevantes, como las entidades sectoriales públicas, los gobiernos de ciudades, el sector privado, los organismos de base, parlamentarios e instituciones internacionales más relevantes por su actuación en este campo. Estos actores, que ya se encuentran agrupados en foros o redes, podrían asociarse con el objetivo de crear una instancia regional con mayor peso político y capacidad de operación.

En este contexto se destacan dos tareas relevantes. La primera plantea recuperar la importancia del territorio en el ámbito de las políticas urbanas, con el objeto de equilibrar el actual énfasis puesto en las ciudades que ha acompañado los procesos de descentralización en la región. La segunda se refiere a la institucionalización efectiva de una instancia de reflexión acerca del panorama territorial de la región, que podría orientar —con una visión de mediano plazo— las políticas regionales del hábitat y ayudar a legitimar la dimensión territorial como componente esencial del desarrollo de América Latina y el Caribe.

Bibliografía

- Aguilar, A. (2000), "Megaurbanización en la Región Centro de México", *Mercado de valores*, año 60, N° 3, México, D.F.
- Alegría, Tito y otros (1997), "Reestructuración productiva y cambio territorial: un segundo eje de industrialización en el norte de México", *Revista de la CEPAL*, N° 61 (LC/G.1955-P), Santiago de Chile, abril.
- ANTP (Asociación Nacional de Transportes Públicos) (1999), "Estudio de diseconomías del transporte urbano en Brasil: los impactos de la congestión", *Boletín de los transportes públicos de la América Latina*, año 5, N° 30, São Paulo.
- Appleyard, Reginald (comp.) (1999), *Emigration Dynamics in Developing Countries, Volumen III, Mexico, Central America and the Caribbean*, Aldershot, Hampshire, Reino Unido, Ashgate.
- Arriagada, Camilo (2000), "Pobreza urbana: nuevos escenarios y desafíos de políticas", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (por aparecer en un próximo número de la serie Medio ambiente y desarrollo).
- Arriagada, Camilo y Daniela Simioni (2000), "Acceso al suelo, impuestos locales y financiamiento del desarrollo urbano: el caso de Santiago de Chile", Santiago de Chile, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), versión preliminar.

- Arriagada, Irma y Carmen Torres (1998), "Género y pobreza, Nuevas dimensiones", Ediciones de las Mujeres, N° 60, Santiago de Chile, ISIS Internacional.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (2000), "Prevenir o reprimir; falso dilema de la seguridad ciudadana", *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago de Chile, abril.
- Ayres, Robert L. (1998), "Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean", World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Baeninger, Rosana (1997), "Redistribución espacial de la población: características y tendencias del caso brasileño", *Notas de población*, año 25, N° 65 (LC/DEM/G.177), Santiago de Chile, junio.
- Banco Mundial (1991), *Política urbana y desarrollo económico; un programa para el decenio de 1990*, Washington, D.C.
- Boland, Barbara (1997), *Dinámica de la población y desarrollo en el Caribe: con especial énfasis en la fecundidad de adolescentes, la migración internacional, las políticas de población y la planificación del desarrollo*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 76 (LC/G.1879-P; LC/DEM/G.171), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.10.
- Caravaca, I. (1998), "Los nuevos espacios ganadores y emergentes", *EURE*, vol. 24, N° 73, Santiago de Chile.
- Castillo, M. y S. Palma (1999), "Central American international emigration: trends and impacts", *Emigration Dynamics in Developing Countries, Volumen III, Mexico, Central America and the Caribbean*, Reginald Appleyard (comp.), Aldershot, Hampshire, Reino Unido, Ashgate.
- CELADE/BID (Centro Latinoamericano de Demografía/Banco Interamericano de Desarrollo) (1996), "Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: contribución al diseño de políticas y programas", serie E N° 45 (LC/DEM/G.161), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), *Panorama social de América Latina, 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.
- _____ (2000b), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(S.28/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2000c), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile.
- _____ (2000d), *Informe del Seminario Regional sobre Estrategias e Instrumentos de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en*

- América Latina y el Caribe, (Santiago de Chile, 6 y 7 de diciembre 1999), División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- _____. (1999a), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1998* (LC/G.2043-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.1.
- _____. (1999b), *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.
- _____. (1999c), Participación y liderazgo en América Latina y el Caribe: indicadores de género (LC/L.1302), Santiago de Chile, Unidad de la Mujer y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- _____. (1999d), Un análisis del concesionamiento de autopistas urbanas, con referencia a los casos de la Costanera Norte en Santiago de Chile y del eje Javier Prado en Lima, Perú (LC/R.1879), Santiago de Chile, Unidad de Transporte, 15 de marzo.
- _____. (1999e), América Latina y el Caribe: el impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972-1999 (LC/MEX/R.701; LC/MEX/L.402), México, D.F.
- _____. (1997a), *Panorama social de América Latina, 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.
- _____. (1997b), "El tránsito urbano en la era de la apertura económica", Boletín FAL, N° 132, Santiago de Chile, Unidad de Transporte, marzo-abril.
- _____. (1996a), Informe de la Reunión Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Santiago, 13-17 noviembre 1995 (LC/G.1889 (CONF.85/4)), Santiago de Chile.
- _____. (1996b), *México: la industria maquiladora*, serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 95 (LC/G.1926-P; LC/MEX/L.263/Rev.1), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.8.
- _____. (1996c), Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos (LC/G.1912), Santiago de Chile.
- _____. (1996d), El desarrollo de los asentamientos humanos desde la perspectiva de género (LC/R.1640), Santiago de Chile.
- _____. (1995), Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos, (LC/L.906(CONF.85/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL-CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-División de Población - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1999a), *Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética*, serie Población y desarrollo, N° 1 (LC/L.1231-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.22.

- _____. (1999b), *América Latina: proyecciones de población urbana y rural: 1970-2025*, Boletín demográfico, año 32, N° 63 (LC/G.2052; LC/DEM/G.183), Santiago de Chile, enero.
- CEPAL/ILPES (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2000), *Reestructuración de los espacios nacionales*, serie Gestión pública, N° 7 (LC/L.1418-P; LC/IP/L.178), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.98.
- CIEU (Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay)/Intendencia Municipal de Montevideo (s/f) "Una política municipal dirigida a las mujeres", Montevideo, ComunaMujer.
- Clichevsky, N. (2000), *Informalidad y segregación urbana en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (por aparecer en un próximo número de la serie Medio ambiente y desarrollo).
- CNUAH (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-Habitat) (2000), "Hipótesis de trabajo para una estrategia regional de la campaña por seguridad en la tenencia: analizando la pertinencia y relevancia regional de los ejes conceptuales y operativos de la Campaña Global por Seguridad en la Tenencia para Vivienda", Rio de Janeiro, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____. (1996), *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements, 1996*, Avon, Oxford University Press.
- Companhia de Engenharia de Tráfego (1998), *Relatório de avaliação: operação horário de pico*, São Paulo, abril.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (1999), *La situación demográfica en México, 1999*, México, D.F.
- _____. (1998), *La situación demográfica en México, 1998*, México, D.F.
- _____. (1997), *La situación demográfica en México, 1997*, México, D.F.
- Daeren, L. (2000), "Género en la migración laboral internacional en América Latina y el Caribe. Pautas para 'buenas prácticas' en la formulación de políticas y programas dirigidos a trabajadoras y trabajadores migrantes", documento presentado al Taller Internacional sobre mejores prácticas relativas a trabajadores migrantes, Santiago de Chile, 19 y 20 de junio.
- Dantur, A. y E. Correa (2000), "Avances del Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos en la Provincia de Tucumán, República Argentina", trabajo práctico realizado en el marco del Diplomado Regional en Asentamientos Humanos, organizado por la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), el Ministerio de Vivienda y Bienes Nacionales de Chile, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

- David, Beatriz y otros (1999), *Transformaciones recientes en el sector agropecuario brasileño: lo que muestran los censos*, serie Libros de la CEPAL, N° 53 (LC/G.2064-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.48.
- De la Maza, G. y D. Vicherat (1999), "Los jóvenes temporeros de la VI Región: un abordaje cualitativo", *Jóvenes, cultura juvenil y subjetividad en el Chile de los 90*, Santiago de Chile, Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- De Mattos, Carlos Antonio (1999), "Santiago de Chile, Globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo", *EURE*, vol. 25, N° 76, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre.
- Diez, J.P. y A. Bull (2000), "Evaluación socioeconómica de políticas de descongestión vial aplicadas al caso de Gran Santiago", documento presentado en la Mesa Redonda sobre Control de la Congestión de Tránsito en Santiago, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones y la Secretaría Ejecutiva (SECTRA) de la Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte, Santiago de Chile, 23 de agosto.
- Dirven, Martine (1997), "El empleo agrícola en América Latina y el Caribe; pasado reciente y perspectivas", serie Desarrollo productivo, N° 43 (LC/G.1961), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Duveauchelle, M. Teresa y otros (2000), "Avances del Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos en Chile", trabajo práctico realizado en el marco del Diplomado Regional en Asentamientos Humanos, organizado por la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), el Ministerio de Vivienda y Bienes Nacionales de Chile, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Ferguson, B. (1999), "Microfinance of housing: a key to housing the low or moderate income majority", *Environment and Urbanization*, vol. 11, N° 1, abril.
- Gálvez, Thelma (2000), "Aspectos económicos de la equidad de género" (DDR/7), documento de referencia presentado a la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Lima, Perú, 8 al 10 de febrero de 2000), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Gaviria, A. y C. Pagés (1999), *Patterns of Crime Victimization in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- Gilbert, Alan (comp.) (1996), *The Mega-City in Latin America*, Tokio, United Nations University Press.
- _____. (1974), *Latin American Development*, Londres, Penguin Books.
- Glaeser, E. (1998), "Cities and development: a positive economics view to urbanization", *Urbanization: its Global Trends, Economics and Governance*, Reino Hjerppe y Pii Elina Berghäll (comps.), Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Gobierno de la República Argentina (2000), "Evaluación del Plan Regional de Acción", documento borrador preparado en el contexto de las consultas nacionales en torno a Estambul + 5, Buenos Aires, Dirección de Políticas Habitacionales, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Infraestructura y Vivienda, junio.
- Gobierno de la República de Cuba (2000), "Términos de referencia para la actualización del Plan de Acción Regional con vistas a Estambul + 5", documento borrador, La Habana, Instituto Nacional de la Vivienda, julio.
- Gobierno de la República de Panamá (2000), "Síntesis nacional para la actualización del Plan de Acción Regional para los Asentamientos Humanos de la Región Latinoamericana y del Caribe", documento preparado en el contexto de las consultas nacionales en torno a Estambul + 5, Ciudad de Panamá, Ministerio de Vivienda, Despacho Superior, 31 de mayo.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2000), "Conferencia Hábitat: Estambul + 5. Reporte de México", México, D.F., 29 de junio.
- Godard, Henry R. (1994), "Port-au-Prince (1982-1992): un système urbain à la dérive", *Problèmes d'Amérique latine*, N° 14, París, julio-septiembre.
- Gómez Buendía, H. (1998), "Collective goods and free-riding: the need for urban policy change in Latin America", *Urbanization: its Global Trends, Economics and Governance*, Reino Hjerppe y Pii Elina Berghäll (comps.), Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- González, O. (1999), "Territorio flexible en la semiperiferia. La frontera norte mexicana", *EURE*, vol. 25, N° 74, Santiago de Chile.
- Gutiérrez, Rodolfo y Gabriela Vázquez (1995), "Conformación del proceso migratorio al norte de México, 1930 - 1990", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 10, N° 3, septiembre-diciembre.
- Held, Günter (2000), *Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y*

Colombia, serie Financiamiento del desarrollo, N° 96 (LC/L.1382-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.55.

ICLEI (Consejo Internacional de Iniciativas Locales Relativas al Medio Ambiente) (1998), *Local Agenda 21: Model Communities Programme, Case Studies, an Action Research Partnership*, Toronto.

Iizuka, M. y C. Nicod (2000), Conciencia ciudadana y contaminación atmosférica: estado de situación en la ciudad de Santiago de Chile (LC/R.2022), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Jacobi, Pedro Roberto y L.S. Valente de Macedo (2000), Consciencia cidadã e poluição atmosférica; estado de situação na cidade de São Paulo (LC/R.1983), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Jaldin, F.E. (2000), "Ejercicio para la planificación y prospectiva en base al Plan de Acción para los Asentamientos Humanos de la Región Latinoamericana y del Caribe", trabajo práctico realizado en el marco del Diplomado Regional en Asentamientos Humanos, organizado por la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), el Ministerio de Vivienda y Bienes Nacionales de Chile, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Jordan, Ricardo y Daniela Simioni (comps.) (1998), Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana (LC/L.1117), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Lacy, R., M. López y J.A. Ortega (2000), Conciencia ciudadana y contaminación atmosférica: estado de situación en la Ciudad de México (LC/R.1987), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

Lattes, Alfredo E. (1995), "Urbanización, crecimiento urbano y migraciones en América Latina", *Pensamiento iberoamericano*, N° 28 y *Notas de población*, N° 62, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional.

Leal, C. (2000), "Avances del Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos en Colombia", trabajo práctico realizado en el marco del Diplomado Regional en Asentamientos Humanos, organizado por la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), el Ministerio de Vivienda y Bienes Nacionales de Chile, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Lucas, R. (1998), "Internal Migration and Urbanization: Recent Contributions and New Evidence", Discussion Paper series, N° 91,

- Boston, Massachusetts, Instituto de Desarrollo Económico, Universidad de Boston.
- Lungo, M. (1998), "L'identité centraméricaine et l'enseignement de l'histoire et de la géographie", *Perspectives*, vol. 28, N° 2, París.
- Mac Donald, Joan y otros (1998), Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mac Donald, Joan y Daniela Simioni (1999), *Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 21 (LC/L.1330-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Martínez, Jorge (1999), La migración interna y sus efectos en dieciséis ciudades de Chile, (LC/DEM/R.302), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-División de Población - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
- Mello Bueno, L.M. de (2000), "Urban policies for favelas", *Informalidad y segregación urbana en América Latina*, N. Clichevsky (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito. Será publicado próximamente bajo la serie Medio ambiente y desarrollo.
- Miranda, M. y otros (1998), "No todo lo que brilla es oro: hacia un nuevo equilibrio entre conservación y desarrollo de las últimas fronteras forestales de Venezuela", Washington, D.C., Instituto de los Recursos Mundiales.
- Miro, C. (1998), "Estudio comparativo de los casos de Bolivia, México y Perú", *Población, pobreza y mercado de trabajo en América Latina*, Ricardo Lagos y Camilo Arriagada (comps.), Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Molina, J. (2000), "Titulación de tierras agrícolas y su relación con la política agraria y el desarrollo rural: la experiencia del programa PROSEGUIR en El Salvador", El Salvador, CARE, inédito.
- Naciones Unidas (2000a), *World Urbanization Prospects. The 1999 Revision* (ST/ESA/P/WP.161), Nueva York.
- (2000b), *Crecimiento, estructura y distribución de la población. Informe conciso* (ST/ESA/SER.A/181), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.XIII.15.
- (1999), "United Nations Interagency Campaign on Women's Rights in Latin America and the Caribbean. A Life Free of Violence is Our Right (<http://www.undp.org/rblac/gender/itsourright.htm>).

- _____ (1998), *World Urbanization Prospects. The 1996 Revision* (ST/ESA/SER.A/170), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.98.XIII.6.
- Necochea, A. (2000), "Perspectivas regionales: medio ambiente urbano en la región de América Latina y el Caribe", Documento docente, N° 4-2, Módulo Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos, Diplomado Regional en Asentamientos Humanos, Universidad de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), mayo.
- O' Meara, M. (1998), *Reinventing cities for people and the planet*, Washington, D.C., Worldwatch Institute.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1999), *Panorama laboral, 1999*, OIT Informa, N° 6, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, (<http://www.oit.org.pe>).
- _____ (1998), *Panorama laboral, 1998*, OIT Informa, N° 5, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Palero, D. y T. Pizarro (2000), "Avances del Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos en la Provincia de Mendoza, República Argentina", trabajo práctico realizado en el marco del Diplomado Regional en Asentamientos Humanos, organizado por la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), el Ministerio de Vivienda y Bienes Nacionales de Chile, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Pasos, Rubén (comp.) (1994), *El último despale: la frontera agrícola centroamericana*, Managua, Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (FUNDESCA), Comisión de la Unión Europea, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Petzold, A. (2000), "Avances del Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos en Venezuela", trabajo práctico realizado en el marco del Diplomado Regional en Asentamientos Humanos, organizado por la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), el Ministerio de Vivienda y Bienes Nacionales de Chile, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Pfeiffer, U. y P. Hall (2000), "Urban future world report", *Urban 21*, Berlín, julio.
- PGU (Programa de Gestión Urbana) y otros (2000), Acta del Jurado del II Concurso "Acciones afirmativas promotoras de la participación de las mujeres en el poder local", Quito, 8 y 9 de abril.
- _____ (1998), Acta del Jurado del I Concurso "Municipios destacados como gestores de los derechos de las mujeres", Quito.
- Pirez, P. (2000), *Los servicios urbanos y equidad en América Latina: un panorama con base en algunos casos*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 26

- (LC/L.1320-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.95.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1997), *Informe sobre desarrollo humano, 1997*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ramos de Souza, E., S. Gonçalves de Assis y C.M. Furtado Passos da Silva (1997), "Violência no Município do Rio de Janeiro, áreas de risco e tendências da mortalidade entre adolescentes de 10 a 19 anos", *Revista panamericana de salud pública*, vol. 1, N° 5, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS), mayo.
- REPEM (Red de Educación Popular entre Mujeres) (1998), "Así se hace, emprendimientos exitosos liderados por mujeres y un manual de lobby propositivo", Montevideo, diciembre.
- Rico, María Nieves (2000), "Tiempo y espacios de mujeres", *Género y pobreza, nuevas dimensiones*, Irma Arriagada y C. Torres (comps.), Santiago de Chile, ISIS Internacional.
- (1998), Las mujeres en los procesos asociados al agua en América Latina: estado de situación, propuestas de investigación y de políticas (LC/R.1864), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1996) El desarrollo de los asentamientos humanos desde la perspectiva de género (LC/R.1640), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Ríos, A.M. y R. Peralta (2000), "Avances del Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos en Paraguay", trabajo práctico realizado en el marco del Diplomado Regional en Asentamientos Humanos, organizado por la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Ministerio de Vivienda y Bienes Nacionales, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Roda, M.R. y A.L. Beasley (2000), "Ejercicio para la planificación y prospectiva en base al Plan Regional de Acción para los Asentamientos Humanos de la Región Latinoamericana y del Caribe: Uruguay", trabajo práctico realizado en el marco del Diplomado Regional en Asentamientos Humanos, organizado por la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Ministerio de Vivienda y Bienes Nacionales, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Rodríguez, Jorge y Miguel Villa (1998), "Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto", *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana* (LC/L.1117), Ricardo Jordan y Daniela Simioni (comps.), Santiago de

- Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- _____ (1997), "Dinámica sociodemográfica de las metrópolis latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX", *Notas de población*, año 25, N° 65 (LC/DEM/G.177), Santiago de Chile, junio.
- Rojas, E. y R. Daughters (comps.) (1998), *La ciudad en el siglo XXI, Simposio de buenas prácticas en gestión urbana en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sabatini, F. (1999), "Tendencias de la segregación residencial urbana en latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile", ponencia presentada en el seminario "Latin America: Democracy, Markets and Equity at the Threshold of New Millenium", Suecia, Universidad de Uppsala, 1 al 3 de septiembre.
- Saborido, M. (1999), Ciudad y relaciones de género (DDR/5), documento de referencia presentado en la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Lima, 8 al 10 febrero de 2000), Santiago de Chile, diciembre.
- Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe (2000a), *The Vulnerability of the Small Island Developing States of the Caribbean* (LC/CAR/G.588), Puerto España, 13 de marzo.
- _____ (2000b), "Implementing the Habitat Agenda", proyecto de informe para ser presentado en la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat (Santiago, 25 al 27 de octubre de 2000), Puerto España, agosto.
- _____ (1999), *Review of Caribbean Economic and Social Performance in the 1980s and 1990s* (LC/CAR/G.579), Puerto España, 30 de noviembre.
- Thomas-Hope, H. (1999), "Emigration dynamics in the anglophone Caribbean", *Emigration Dynamics in Developing Countries*, Reginald Appleyard (comp.), vol. III, Aldershot, Hampshire, Reino Unido, Ashgate, Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Thomson, Ian (2000a), "Algunos conceptos básicos referentes a las causas y soluciones del problema de la congestión de tránsito", ponencia presentada a la Mesa Redonda sobre el control de la congestión de tránsito en Santiago, Santiago de Chile, CEPAL/Ministerio de Obras Públicas y Transportes/Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte, 23 de agosto.
- _____ (2000b), "Una reseña histórica y evaluación crítica de algunos aspectos de la planificación del sistema de transporte de Santiago", *Primer Congreso Chileno de Transporte*, Santiago de Chile, abril.
- _____ (1997a), "El tránsito urbano en la era de la apertura económica", *Boletín*

- FAL, N° 132, Santiago de Chile, Unidad de Transporte, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo-abril.
- ____ (1997b), "¿Por qué las inversiones en el transporte público no reducen la congestión de tránsito urbano?", *Revista de la CEPAL*, N° 61 (LC/G.1955-P), Santiago de Chile, abril.
- Tuirán, R. (2000), "Tendencias recientes de la movilidad territorial en algunas zonas metropolitanas de México", año 60, N° 3, México, D.F.
- UNIAPRAVI (Unión Interamericana para la Vivienda) (1994), *América Latina: organización institucional y reformas en el sector vivienda*, Lima.
- UNICRI (Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre Delincuencia y Justicia) (1995), *Criminal Victimisation of the Developing World*, United Nations Interregional Crime and Justice Research Center, Turín.
- UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer) (1999), "Gobiernos locales, políticas para mujeres, Red Mujer y Hábitat, América Latina", versión en CD ROM, Córdoba.
- Vanneph, A. y J. Revel-Mouroz, (1994), "Villes frontalières Mexique-Etats-Unis", *Problèmes d'Amérique latine*, N° 14, París.
- Villa, M. (1998), "Informe del Seminario 'Los gobiernos locales y el manejo de la tierra urbana: Perú y América Latina'", Lima, febrero.
- ____ (1996), "Distribución espacial y migración de la población de América Latina", *Migración, integración regional y transformación productiva*, D. Celton (coord.), Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.

Nota: Para la realización del presente trabajo se visitaron los siguientes sitios web:

<http://www.archi.fr/> (Le reseau@archi.fr)

<http://www.cepredenac.org/> (Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central)

<http://www.europa.eu.int/> (Servidor de la Unión Europea)

<http://www.gksoft.com/govt/en/america.html> (Governments on the WWW)

<http://habitat.aq.upm.es/> (Biblioteca "Ciudades para un futuro más sostenible")

<http://www.iadb.org/exr/IDB/stories/1999/es> (Banco Interamericano de Desarrollo)

<http://www.iclei.org/la21/cities> (Consejo Internacional de Iniciativas Locales Relativas al Medio Ambiente)

<http://www.pbqp-h.gov.br/> (Programa brasileiro de qualidade e produtividade na construção habitacional)

<http://www.webmediaven.com/parlamaz/amazonia.html> (Parlamento Amazónico)

<http://www.worldbank.org/poverty/inequal/growth.htm> (Banco Mundial)

Anexo Estadístico

Cuadro A-1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN
URBANA SEGÚN PAÍS Y TRANSICIÓN URBANA, 1970-2020

| Países según transición urbana | 1970-1975 | 1975- 1980 | 1980- 1985 | 1985- 1990 | 1990- 1995 | 1995-2000 | 2000- 2005 | 2005-2010 | 2010-2015 | 2015-2020 |
|--|------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|------------------|------------------|------------------|
| Transición urbana avanzada ^a | 1970-1975 | 1975- 1980 | 1980- 1985 | 1985- 1990 | 1990- 1995 | 1995-2000 | 2000- 2005 | 2005-2010 | 2010-2015 | 2015-2020 |
| Argentina | 2.2 | 2.1 | 2.0 | 1.9 | 1.7 | 1.5 | 1.4 | 1.3 | 1.1 | 0.9 |
| Bahamas | 2.6 | 2.6 | 3.2 | 2.8 | 2.6 | 2.3 | 1.9 | 1.5 | 1.3 | 1.1 |
| Chile | 2.5 | 2.3 | 2.1 | 2.1 | 2.0 | 1.7 | 1.5 | 1.3 | 1.2 | 1.1 |
| Uruguay | 0.4 | 1.3 | 1.4 | 0.9 | 1.0 | 0.9 | 0.8 | 0.7 | 0.7 | 0.6 |
| Venezuela | 4.4 | 4.3 | 3.2 | 3.1 | 2.7 | 2.4 | 2.1 | 1.9 | 1.7 | 1.4 |
| En plena transición urbana ^b | 1970-1975 | 1975- 1980 | 1980- 1985 | 1985- 1990 | 1990- 1995 | 1995-2000 | 2000- 2005 | 2005-2010 | 2010-2015 | 2015-2020 |
| Brasil | 4.4 | 4.2 | 3.2 | 2.8 | 2.3 | 1.9 | 1.7 | 1.5 | 1.3 | 1.1 |
| Colombia | 3.7 | 3.1 | 2.9 | 2.7 | 2.7 | 2.5 | 2.2 | 2.0 | 1.8 | 1.6 |
| Cuba | 3.0 | 2.0 | 1.9 | 1.8 | 1.4 | 1.0 | 0.8 | 0.6 | 0.5 | 0.4 |
| México | 4.2 | 3.7 | 3.1 | 2.8 | 2.4 | 2.2 | 1.9 | 1.6 | 1.4 | 1.2 |
| Perú | 4.1 | 3.4 | 3.0 | 2.7 | 2.5 | 2.0 | 1.9 | 1.7 | 1.5 | 1.4 |
| Trinidad y Tabago | 0.8 | 1.4 | 2.7 | 1.5 | 1.5 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 0.9 |

| Países según transición urbana | 1970-1975 | 1975-1980 | 1980-1985 | 1985-1990 | 1990-1995 | 1995-2000 | 2000-2005 | 2005-2010 | 2010-2015 | 2015-2020 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Transición urbana moderada ^c | 1970-1975 | 1975-1980 | 1980-1985 | 1985-1990 | 1990-1995 | 1995-2000 | 2000-2005 | 2005-2010 | 2010-2015 | 2015-2020 |
| Barbados | 1.3 | 1.0 | 1.4 | 1.4 | 1.7 | 1.5 | 1.6 | 1.5 | 1.4 | 1.3 |
| Bolivia | 4.7 | 4.6 | 4.1 | 4.1 | 4.1 | 3.7 | 3.2 | 2.8 | 2.4 | 2.1 |
| Costa Rica | 3.8 | 3.8 | 3.7 | 3.7 | 3.9 | 3.2 | 2.8 | 2.4 | 2.2 | 2.0 |
| Ecuador | 4.0 | 5.2 | 4.4 | 3.9 | 3.5 | 3.1 | 2.7 | 2.3 | 2.0 | 1.7 |
| El Salvador | 3.9 | 3.4 | 2.0 | 2.5 | 3.2 | 3.0 | 2.7 | 2.4 | 2.1 | 2.0 |
| Jamaica | 2.7 | 2.3 | 2.5 | 1.5 | 1.7 | 1.7 | 1.7 | 1.7 | 1.7 | 1.7 |
| Nicaragua | 4.1 | 3.7 | 3.6 | 2.8 | 3.4 | 3.2 | 3.2 | 2.8 | 2.6 | 2.3 |
| Panamá | 3.1 | 2.9 | 2.9 | 2.8 | 2.6 | 2.3 | 2.1 | 1.8 | 1.6 | 1.5 |
| Paraguay | 3.5 | 4.5 | 4.5 | 4.7 | 4.2 | 4.0 | 3.7 | 3.4 | 3.0 | 2.7 |
| República Dominicana | 5.0 | 4.6 | 3.2 | 2.7 | 3.1 | 2.7 | 2.3 | 2.0 | 1.7 | 1.4 |
| Transición urbana rezagada ^d | 1970-1975 | 1975-1980 | 1980-1985 | 1985-1990 | 1990-1995 | 1995-2000 | 2000-2005 | 2005-2010 | 2010-2015 | 2015-2020 |
| Guatemala | 3.0 | 2.8 | 2.7 | 2.7 | 2.9 | 3.0 | 2.9 | 2.7 | 2.6 | 2.3 |
| Haití | 4.1 | 4.1 | 4.4 | 4.7 | 4.2 | 4.0 | 3.7 | 3.3 | 3.0 | 2.6 |
| Honduras | 5.1 | 5.1 | 4.7 | 4.6 | 4.6 | 4.4 | 4.0 | 3.6 | 3.2 | 2.8 |

Fuente: CEPAL, División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), proyecciones de población vigentes. Para el Caribe, Naciones Unidas, *Crecimiento, estructura y distribución de la población. Informe conciso* (ST/ESA/SER.A/181), Nueva York, 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.XIII.15.

^a 80% o más de población urbana en 2000.

^b Más de 70% y menos de 80% de población urbana en 2000.

^c De 50% a 70% de población urbana en 2000.

^d Menos de 50% de población urbana en 2000.

Cuadro A-2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN
 RURAL SEGÚN PAÍS Y TRANSICIÓN URBANA, 1970-2020**

| Países según transición urbana | 1970- 1975 | 1975- 1980 | 1980- 1985 | 1985- 1990 | 1990- 1995 | 1995- 2000 | 2000- 2005 | 2005- 2010 | 2010- 2015 | 2015- 2020 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Transición urbana avanzada ^a | 1970- 1975 | 1975- 1980 | 1980- 1985 | 1985- 1990 | 1990- 1995 | 1995- 2000 | 2000- 2005 | 2005- 2010 | 2010- 2015 | 2015- 2020 |
| Argentina | -0.6 | -1.0 | -0.9 | -1.4 | -1.0 | -0.9 | -0.8 | -0.7 | -0.6 | -0.5 |
| Bahamas | 0.8 | 0.8 | -2.0 | -2.2 | -2.0 | -1.6 | -1.2 | -0.6 | 0.0 | 0.0 |
| Chile | -0.7 | -1.2 | -0.6 | -0.2 | -0.3 | -0.4 | -0.6 | -0.6 | -0.6 | -0.6 |
| Uruguay | -0.9 | -3.5 | -4.5 | -2.0 | -1.9 | -1.5 | -0.9 | -0.9 | 0.0 | 0.0 |
| Venezuela | 0.7 | 0.3 | -0.2 | -0.1 | -0.3 | -0.4 | -0.4 | -0.4 | -0.4 | -0.4 |
| En plena transición urbana ^b | 1970- 1975 | 1975- 1980 | 1980- 1985 | 1985- 1990 | 1990- 1995 | 1995- 2000 | 2000- 2005 | 2005- 2010 | 2010- 2015 | 2015- 2020 |
| Brasil | -0.4 | -0.9 | -0.3 | -0.9 | -0.9 | -0.8 | -0.7 | -0.5 | -0.3 | -0.1 |
| Colombia | 0.3 | 0.9 | 0.6 | 0.5 | 0.1 | 0.1 | -0.1 | -0.1 | -0.2 | -0.2 |
| Cuba | -0.3 | -1.5 | -1.6 | -1.4 | -1.7 | -1.8 | -1.7 | -1.6 | -1.4 | -1.2 |
| México | 1.4 | 0.9 | 0.3 | 0.1 | 0.4 | 0.0 | -0.1 | -0.2 | -0.2 | -0.2 |
| Perú | 0.9 | 1.4 | 1.2 | 0.6 | 0.1 | 1.0 | 0.8 | 0.6 | 0.6 | 0.4 |
| Trinidad y Tabago | 0.8 | 1.3 | 0.0 | -1.2 | -1.0 | -1.2 | -1.1 | -0.9 | -0.7 | -0.8 |
| Transición urbana moderada ^c | 1970- 1975 | 1975- 1980 | 1980- 1985 | 1985- 1990 | 1990- 1995 | 1995- 2000 | 2000- 2005 | 2005- 2010 | 2010- 2015 | 2015- 2020 |
| Barbados | 0.1 | -0.3 | -0.5 | -0.4 | -0.4 | -0.6 | -0.8 | -0.8 | -0.8 | -1.0 |
| Bolivia | 1.0 | 0.7 | -0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.3 | 0.4 |
| Costa Rica | 1.7 | 2.4 | 2.3 | 2.2 | 2.4 | 1.7 | 1.2 | 0.9 | 0.7 | 0.5 |
| Ecuador | 2.2 | 0.9 | 1.0 | 0.7 | 0.4 | 0.2 | 0.0 | -0.1 | -0.1 | -0.1 |
| El Salvador | 1.9 | 1.2 | -0.3 | 0.3 | 0.9 | 0.9 | 0.6 | 0.4 | 0.2 | 0.2 |
| Jamaica | 0.6 | 0.2 | 0.6 | -0.3 | -0.1 | -0.2 | -0.3 | -0.4 | -0.4 | -0.4 |

| Países según transición urbana | 1970- 1975 | 1975- 1980 | 1980- 1985 | 1985- 1990 | 1990- 1995 | 1995- 2000 | 2000- 2005 | 2005- 2010 | 2010- 2015 | 2015- 2020 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Nicaragua | 2.5 | 2.6 | 2.5 | 1.9 | 2.3 | 2.1 | 2.0 | 1.7 | 1.5 | 1.3 |
| Panamá | 2.3 | 2.0 | 1.3 | 1.2 | 1.0 | 0.8 | 0.5 | 0.4 | 0.2 | 0.1 |
| Paraguay | 1.9 | 2.3 | 1.8 | 1.7 | 1.2 | 1.0 | 0.8 | 0.7 | 0.5 | 0.4 |
| República Dominicana | 0.9 | 0.4 | 1.3 | 1.6 | 0.4 | 0.2 | 0.0 | -0.1 | -0.1 | -0.1 |
| Transición urbana rezagada ^d | 1970- 1975 | 1975- 1980 | 1980- 1985 | 1985- 1990 | 1990- 1995 | 1995- 2000 | 2000- 2005 | 2005- 2010 | 2010- 2015 | 2015- 2020 |
| Guatemala | 2.6 | 2.3 | 2.4 | 2.3 | 2.4 | 2.4 | 2.4 | 2.2 | 2.1 | 1.8 |
| Haití | 1.1 | 1.4 | 1.6 | 1.5 | 0.8 | 0.6 | 0.6 | 0.5 | 0.4 | 0.3 |
| Honduras | 2.1 | 2.5 | 2.3 | 2.0 | 1.7 | 1.3 | 0.9 | 0.6 | 0.3 | 0.0 |

Fuente: CEPAL, División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), proyecciones de población vigentes. Para el Caribe, Naciones Unidas, *Crecimiento, estructura y distribución de la población* (ST/ESA/SER.A/181), Nueva York, 2000.

^a 80% o más de población urbana en 2000.

^b Más de 70% y menos de 80% de población urbana en 2000.

^c De 50% a 70% de población urbana en 2000.

^d Menos de 50% de población urbana en 2000.

Cuadro A-3
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: HOGARES ENCABEZADOS
 POR MUJERES, ZONAS URBANAS**

| País | Año | Hogares encabezados por mujeres (porcentajes) | Año | Hogares encabezados por mujeres (porcentajes) |
|------------------------|------------|--|------------|--|
| Argentina | 1980 | 18 | 1997 | 26 |
| Bolivia | 1989 | 17 | 1997 | 21 |
| Brasil | 1979 | 19 | 1996 | 24 |
| Chile | 1987 | 23 | 1996 | 23 |
| Colombia | 1980 | 20 | 1997 | 27 |
| Costa Rica | 1981 | 22 | 1997 | 27 |
| Ecuador | 1990 | 17 | 1997 | 19 |
| El Salvador | 1995 | 31 | 1997 | 30 |
| Guatemala | 1987 | 20 | 1989 | 22 |
| Honduras | 1988 | 28 | 1997 | 29 |
| México | 1984 | 17 | 1996 | 18 |
| Nicaragua | | | 1997 | 37 |
| Panamá | 1979 | 25 | 1997 | 28 |
| Paraguay (Asunción) | 1986 | 19 | 1996 | 27 |
| República Dominicana | | | 1997 | 31 |
| Uruguay | 1981 | 22 | 1997 | 29 |
| Venezuela ^a | 1981 | 22 | 1997 | 26 |

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

^a Total nacional.

Cuadro A-4
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN JUVENIL
 Y MIGRACIÓN**

| | Población rural | Población urbana | Población total |
|---|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| Variación que experimentó el grupo etario 0-14 años entre 2000 y 1985 | -6 546 709 | +18 552 845 | +12 006 136 |
| Variación que experimentó el grupo 15-29 años (2000) con respecto al grupo 0-14 años (1985) | -21 417 508 | +15 568 471 | -5 849 037 |
| Variación que experimentará el grupo etario 0-14 años entre 2015 y 2000 | -6 868 713 | +9 213 420 | +2 344 707 |
| Variación que experimentará el grupo 15-29 años (2015) con respecto al grupo 0-14 años (2000) | -17 126 953 | +12 574 183 | -4 552 770 |

Fuente: CEPAL, División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *América Latina: Proyecciones de población urbana y rural: 1970-2025*, Boletín demográfico, año 32, N° 63 (LC/G.2052; LC/DEM/G.183), Santiago de Chile, enero de 1999.

Cuadro A-5
**AMÉRICA LATINA: CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN EN CIUDADES DE GRAN TAMAÑO,
 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 y 2000**

| | Ciudades de 1 millón o más de habitantes | | | | | | 49 ciudades que tenían 1 millón o más en el año 2000 | | | | | |
|--|--|------|------|------|-------|-------|--|------|------|-------|-------|-------|
| | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 |
| Número de ciudades | 7 | 12 | 18 | 25 | 38 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 |
| Población (en millones de personas) | 16.8 | 32.9 | 56.5 | 87.4 | 122.8 | 164.9 | 28.4 | 47.1 | 73.0 | 104.2 | 130.7 | 165.0 |
| Porcentaje de la población total | 10.1 | 15.1 | 19.8 | 24.2 | 27.9 | 31.8 | 17.0 | 21.6 | 25.6 | 28.8 | 29.7 | 31.4 |
| Porcentaje de la población urbana | 24.4 | 30.6 | 34.6 | 37.3 | 39.3 | 42.2 | 41.1 | 43.8 | 4.7 | 44.4 | 41.8 | 42.2 |
| | 7 ciudades con 1 millón o más en 1950 | | | | | | Ciudades de 5 millones o más habitantes | | | | | |
| | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 |
| Número de ciudades | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 1 | 4 | 4 | 4 | 6 | 7 |
| Población (en millones de personas) | 16.8 | 26.4 | 38.3 | 51.9 | 58.9 | 68.1 | 5.0 | 12.2 | 32.6 | 45.1 | 61.9 | 78.3 |
| Porcentaje de la población total | 10.1 | 12.1 | 13.5 | 14.4 | 13.4 | 13.1 | 3.0 | 5.6 | 11.4 | 12.5 | 14.0 | 15.1 |
| Porcentaje de la población urbana | 24.4 | 24.6 | 23.5 | 22.1 | 18.9 | 17.4 | 7.3 | 11.3 | 19.9 | 19.2 | 19.8 | 20.0 |
| Tasa media anual de crecimiento (por cien) | 4.5 | 3.7 | 3.0 | 1.3 | 1.4 | | 5.1 | 4.4 | 3.6 | 2.3 | 2.3 | |

Fuente: Cálculos propios sobre la base de Naciones Unidas, *Crecimiento, estructura y distribución de la población. Informe conciso* (ST/ESA/SER.A/181), Nueva York, 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.XIII.15.

Cuadro A-6
**MÉXICO: MIGRANTES INTERESTATALES, SEGÚN TAMAÑO
 DE LA LOCALIDAD, 1987-1992**
 (En miles)

| Habitantes de la localidad de destino | Habitantes de la localidad de origen | |
|--|---|---------------------|
| | Menos de 20 000 | 20 000 o más |
| Menos de 20 000 | 328 | 250 |
| 20 000 o más | 493 | 837 |
| | Menos de 20 000 | 20 000 o más |
| Menos de 20 000 | 17.2 | 13.1 |
| 20 000 o más | 25.8 | 43.9 |

Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO), *La situación demográfica en México, 1997*, México D.F., 1997, p. 46. Las cifras excluyen migrantes dentro de Zona Metropolitana de Ciudad de México.

Cuadro A-7
**PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE: POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA
 DE POBREZA DEL BANCO MUNDIAL**
 (En porcentajes)

| Países seleccionados | Porcentaje de población bajo la línea de pobreza |
|------------------------------|---|
| Haití | 65.0 |
| Suriname | 47.0 |
| Guyana | 43.2 |
| Belice | 34.6 |
| Jamaica | 34.2 |
| Dominica | 33.6 |
| Santa Lucía | 25.1 |
| Trinidad y Tabago | 21.2 |
| República Dominicana | 20.6 |
| Granada | 20.0 |
| San Vicente y las Granadinas | 17.0 |
| Saint Kitts y Nevis | 15.0 |
| Antigua y Barbuda | 12.0 |
| Barbados | 8.0 |
| Bahamas | 5.0 |

Fuente: Banco Mundial, "LAC-Caribbean Countries Poverty Reduction and Human Resource Development in the Caribbean", World Bank Report, N° 15342, Washington, D.C., 14 de mayo de 1996.

Cuadro A-8
MAGNITUD DE LA INFORMALIDAD, POR CIUDADES
(En porcentajes)

| Ciudad | Porcentaje de población que vive en la informalidad |
|----------------|--|
| Bogotá | 59 |
| Belo Horizonte | 20 (sólo en favela) |
| Buenos Aires | 10 |
| Caracas | 50 |
| Fortaleza | 21 (sólo en favela) |
| Lima | 40 |
| México | 40 |
| Quito | 50 |
| Recife | 46 |
| Rio de Janeiro | 20 (sólo en favela) |
| Salvador | 21 (sólo en favela) |
| San Pablo | 22 (sólo en favela) |
| San Salvador | 35.5 (sólo en mesones) |
| Santos | 12 (sólo en corticos) |

Fuente: N. Clichevsky, *Informalidad y segregación urbana en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000 (por aparecer en un próximo número de la serie Medio ambiente y desarrollo).

Cuadro A-9
**AMÉRICA LATINA: HOGARES NO PROVISTOS DE AGUA
 POTABLE SEGÚN ÁREAS**
(En porcentajes)

| País | Año | Total | Urbano | Rural |
|------------------------|------------|--------------|---------------|--------------|
| Argentina ^a | 1990 | ... | 2.7 | ... |
| | 1997 | ... | 1.5 | ... |
| | 1998 | ... | 1.8 | ... |
| Bolivia ^b | 1989 | ... | 25.6 | ... |
| | 1997 | 35.0 | 12.6 | 70.2 |
| Brasil | 1990 | 19.1 | 17.7 | 23.7 |
| | 1996 | 10.8 | 9.1 | 18.4 |
| | 1997 | 10.9 | 9.0 | 19.3 |
| Chile | 1990 | 12.1 | 2.7 | 54.0 |
| | 1996 | 9.2 | 1.8 | 50.0 |
| | 1998 | 7.7 | 1.2 | 47.8 |
| Colombia | 1991 | 13.8 | 3.4 | 29.3 |
| | 1997 | 12.5 | 1.6 | 30.7 |
| El Salvador | 1997 | 56.7 | 45.1 | 73.5 |
| | 1998 | 53.9 | 41.3 | 74.5 |
| Honduras | 1990 | 48.6 | 22.2 | 69.2 |
| | 1997 | 38.1 | 12.7 | 61.1 |
| | 1998 | 42.6 | 10.7 | 71.3 |
| México ^c | 1989 | 30.7 | 25.3 | 40.5 |
| | 1998 | 28.1 | 24.1 | 34.7 |
| Paraguay ^d | 1990 | ... | 31.9 | ... |
| | 1996 | ... | 28.6 | ... |
| Uruguay | 1990 | ... | 5.5 | ... |
| | 1997 | ... | 1.8 | ... |
| | 1998 | ... | 6.5 | ... |
| Venezuela | 1990 | 7.9 | 3.3 | 33.3 |
| | 1997 | 6.5 | ... | ... |
| | 1998 | 7.1 | ... | ... |

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Corresponde al Gran Buenos Aires.

^b En 1989 corresponde a ocho ciudades principales urbanas.

^c Fue utilizada como fuente la encuesta de ingresos y gastos.

^d Corresponde al área metropolitana de Asunción.

Cuadro A-10
AMÉRICA LATINA: HOGARES POR ORIGEN DEL AGUA SEGÚN ÁREAS
(En porcentajes)

| País | Año ^c | Red pública ^a | | | Pozo/noria | | | Otras ^b | | |
|-----------------------|------------------|--------------------------|--------|-------|------------|--------|-------|--------------------|--------|-------|
| | | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural |
| Bolivia | 1997 | 71.1 | 92.4 | 37.9 | 11.5 | 3.6 | 23.9 | 17.4 | 4.0 | 38.3 |
| Brasil | 1997 | 77.5 | 91.0 | 19.5 | 16.6 | 6.3 | 61.1 | 5.9 | 2.7 | 19.5 |
| Chile | 1998 | 90.7 | 99.3 | 37.8 | 5.4 | 0.4 | 36.6 | 3.9 | 0.4 | 25.5 |
| Colombia | 1997 | 87.6 | 98.5 | 69.5 | 5.2 | 0.3 | 13.3 | 7.2 | 1.2 | 17.2 |
| El Salvador | 1998 | 66.3 | 85.0 | 35.6 | 11.3 | 4.5 | 22.4 | 22.5 | 10.5 | 42.0 |
| Honduras | 1998 | 54.3 | 90.3 | 21.9 | 5.3 | 0.8 | 9.3 | 40.4 | 8.8 | 68.8 |
| México | 1998 | 84.7 | 95.2 | 67.5 | 3.3 | 1.8 | 16.3 | 8.0 | 3.0 | 16.1 |
| Paraguay ^d | 1997 | 46.3 | 70.7 | 14.0 | 47.9 | 28.0 | 74.1 | 5.8 | 1.3 | 11.8 |
| Uruguay | 1998 | - | 97.7 | - | - | 2.1 | - | - | 0.2 | - |

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Se incluye servicio de agua por cañería dentro y fuera de la vivienda.

^b En Bolivia: "carro repartidor", "río, lago, vertiente o acequia" y "otro"; en Chile: "río, vertiente o estero" y "otra fuente"; en Colombia: "agua embotellada", "río, manantial, nacimiento o quebrada", "carro tanque", "aguatero" y "agualluvia"; en Honduras: "servicio colectivo o privado", "río, riachuelo, manantial, ojo de agua" y "otro"; en México: "agua por pipa del servicio público", "agua por pipa del servicio particular", "agua por acarreo (arroyo, jagüey, río, etc.)" y "otra fuente"; en Paraguay: "arroyorio", "Ycu o manantial", "aguatero" y "otro"; en El Salvador: "por camión, carreta o pipa", "por río o quebrada", "ojo de agua", "se la regalan", "por lluvia" y "otros medios"; en Uruguay: "aljibe".

^c Último año disponible.

^d Corresponde al área metropolitana de Asunción.

—: Cantidad nula o despreciable.

Cuadro A-11
AMÉRICA LATINA: HOGARES NO PROVISTOS DE ALCANTARILLADO
SEGÚN ÁREAS
(En porcentajes)

| País | Año | Total | Urbano | Rural |
|------------------------|------|-------|--------|-------|
| Argentina ^a | 1998 | ... | 42.0 | ... |
| Bolivia ^b | 1989 | ... | 55.5 | ... |
| | 1997 | 70.1 | 54.3 | 94.8 |
| Brasil | 1990 | 56.7 | 47.5 | 86.9 |
| | 1996 | 57.2 | 51.5 | 81.8 |
| | 1997 | 57.3 | 51.0 | 84.9 |
| Chile | 1990 | 28.0 | 16.1 | 80.9 |
| | 1996 | 22.9 | 12.7 | 79.1 |
| | 1998 | 19.9 | 10.9 | 75.3 |
| Colombia | 1990 | 23.3 | 10.5 | 42.4 |
| | 1997 | 20.1 | 7.4 | 41.3 |
| El Salvador | 1997 | 66.1 | 44.7 | 97.1 |
| | 1998 | 62.3 | 41.4 | 96.5 |
| Honduras | 1990 | 72.5 | 49.5 | 90.4 |
| | 1997 | 51.1 | 40.9 | 60.4 |
| | 1998 | 52.5 | 39.5 | 64.2 |
| México ^c | 1989 | 37.0 | 20.3 | 67.4 |
| | 1998 | 33.9 | 18.4 | 59.2 |
| Paraguay ^d | 1990 | ... | 61.7 | ... |
| | 1996 | ... | 77.0 | ... |
| Uruguay | 1990 | ... | 42.6 | ... |
| | 1997 | ... | 38.3 | ... |
| | 1998 | ... | 38.1 | ... |
| Venezuela | 1994 | 22.9 | 19.1 | 40.6 |
| | 1997 | 23.9 | ... | ... |
| | 1998 | 26.2 | ... | ... |

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Corresponde al Gran Buenos Aires.

^b En 1989 corresponde a ocho ciudades principales urbanas.

^c Fue utilizada como fuente la encuesta de ingresos y gastos.

^d Corresponde al área metropolitana de Asunción.

Cuadro A-12
AMÉRICA LATINA: HOGARES POR SISTEMAS DE ELIMINACIÓN DE EXCRETAS SEGÚN ÁREAS
(En porcentajes)

| País | Año ^b | Tipo de eliminación de excretas | | | | | | | | | | | | | | |
|------------------------|------------------|---------------------------------|--------|-------|--------------|--------|-------|--------------------|--------|-------|-----------------------------|--------|-------|--------------------|--------|-------|
| | | Alcantarillado público | | | Pozo séptico | | | Pozo ciego/letrina | | | Otros sistemas ^a | | | No tiene/no existe | | |
| | | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural |
| Argentina ^c | 1998 | - | 58.0 | - | - | 23.6 | - | - | 14.2 | - | - | - | - | - | 4.3 | - |
| Bolivia | 1997 | 28.6 | 45.7 | 1.9 | 9.8 | 13.9 | 3.3 | 29.8 | 18.0 | 25.1 | - | - | - | 40.8 | 22.4 | 69.6 |
| Brasil | 1997 | 40.6 | 49.3 | 3.5 | 21.7 | 24.0 | 11.4 | 22.7 | 18.7 | 39.7 | 4.8 | 4.0 | 8.1 | 10.2 | 4.0 | 37.3 |
| Chile | 1998 | 77.3 | 89.1 | 5.0 | 5.2 | 2.9 | 19.6 | 1.7 | 0.9 | 6.6 | 11.8 | 3.2 | 64.7 | 4.0 | 3.9 | 4.0 |
| Colombia | 1997 | 79.5 | 92.6 | 33.6 | 11.6 | 3.5 | 25.1 | 7.9 | 2.3 | 17.2 | 0.4 | 0.2 | 0.6 | 9.7 | 1.4 | 23.5 |
| El Salvador | 1998 | 36.8 | 58.6 | 1.1 | 3.3 | 3.8 | 2.4 | 41.6 | 25.9 | 67.1 | - | - | - | 18.4 | 11.6 | 29.3 |
| Honduras | 1998 | 32.8 | 60.5 | 7.9 | 20.1 | 11.4 | 27.9 | 31.4 | 23.6 | 38.4 | - | - | - | 15.7 | 4.4 | 25.8 |
| México | 1998 | 60.5 | 82.8 | 24.3 | 11.5 | 8.0 | 17.1 | 14.9 | 6.5 | 28.6 | 1.3 | 0.7 | 2.4 | 11.8 | 2.0 | 27.6 |
| Paraguay ^d | 1997 | 8.2 | 14.4 | - | 45.2 | 61.8 | 23.3 | 44.6 | 22.1 | 74.3 | 0.7 | 0.4 | 1.0 | 1.3 | 1.3 | 1.3 |
| Uruguay | 1998 | - | 61.9 | - | - | 37.5 | - | - | - | - | - | 0.3 | - | - | 0.3 | - |
| Venezuela | 1998 | 73.7 | - | - | 14.3 | - | - | 5.0 | - | - | - | - | - | 7.0 | - | - |

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a En Brasil: "Vala", "directo para el río, lago o mar" y "otra forma"; en Chile: "cajón sobre pozo negro", "cajón sobre acequia o canal" y "cajón conectado a otro sistema"; en Colombia: "bajamar"; en México: "excusado con desagüe al río, lago, etc."; en Uruguay: "otro (hueco en el suelo, superficie, etc.)".

^b Último año disponible.

^c Corresponde al Gran Buenos Aires.

^d Corresponde al área metropolitana de Asunción.

-: Cantidad nula o despreciable.

Cuadro A-13
**RELACIÓN ENTRE AUMENTO DE INGRESOS Y AUMENTO
 CORRESPONDIENTE A LA PROPIEDAD DE AUTOS,
 DISTINTAS COMUNAS DE SANTIAGO DE CHILE, 1991**

| Comuna | Ingreso familiar mensual en pesos | Autos por familia | Elasticidad de la relación de autos respecto al ingreso familiar | Aumento en autos por familia si ingresos familiares suben en 1% |
|-------------------|--|--------------------------|---|--|
| Vitacura | 589 700 | 1.71 | 10.23 | 0.0039 |
| Santiago (centro) | 126 700 | 0.331 | 1.06 | 0.0033 |
| La Pintana | 39 730 | 0.051 | 3.39 | 0.0017 |

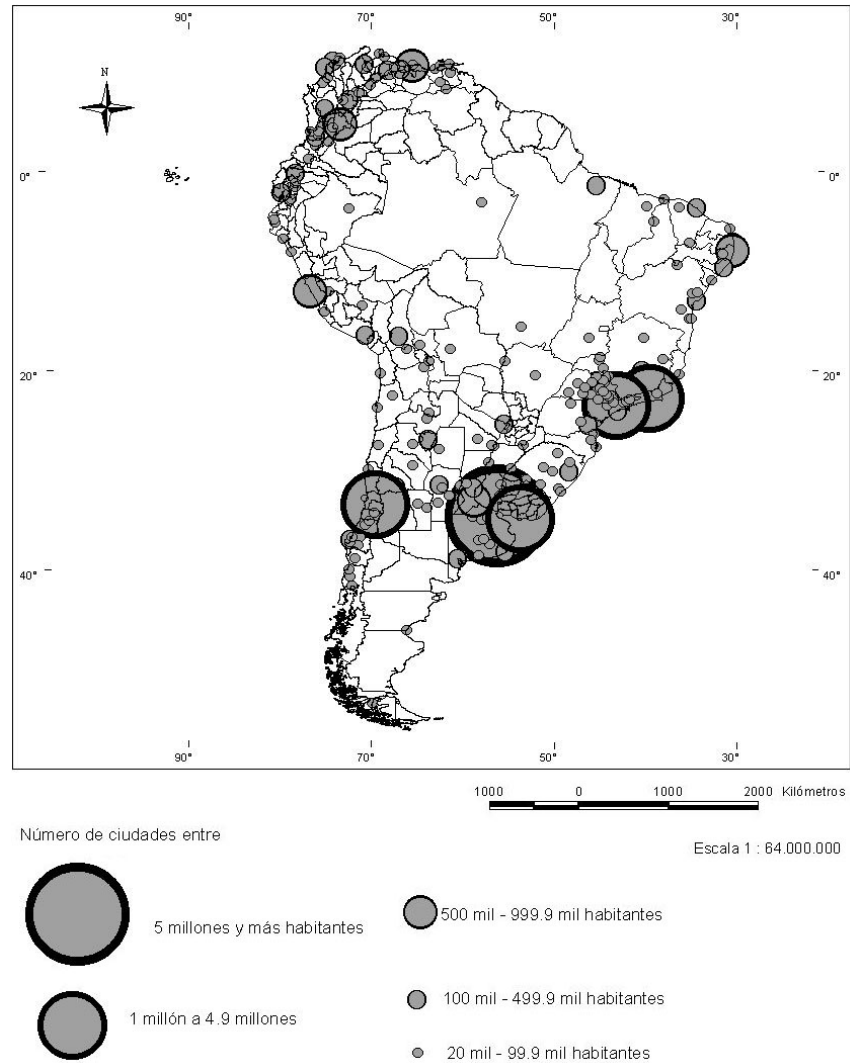
Fuente: Ian Thomson, *El tránsito urbano en la era de la apertura económica*, Boletín FAL N° 132, Santiago de Chile, Unidad de Transporte, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo-abril de 1997.

Cuadro A-14
MUJERES EN EL GOBIERNO LOCAL: ALCALDESAS,
ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE
(Países seleccionados, en orden de magnitud porcentual)

| País | Año | Total | Mujeres | Mujeres, porcentaje del total | Título |
|-------------------------|------|-------|---------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| Guyana | 1998 | 27 | 8 | 29.6 | Alcalde |
| Dominicana | 1998 | 30 | 8 | 26.7 | Funcionarios locales |
| Bahamas | 1997 | 764 | 175 | 22.9 | ... |
| Nicaragua | 1996 | 146 | 30 | 20.7 | Alcalde |
| Trinidad y Tabago | 1995 | 108 | 22 | 20.4 | Concejal |
| Panamá | 1999 | 73 | 10 | 13.7 | Alcalde |
| Honduras | 1994 | 291 | 37 | 12.7 | Alcalde |
| Jamaica | 1998 | 16 | 2 | 12.5 | Alcalde |
| Chile | 1997 | 341 | 32 | 9.4 | Alcalde |
| El Salvador | 1998 | ... | ... | 8.4 | Alcalde |
| Venezuela | 1998 | 330 | 22 | 6.7 | Alcalde |
| Cuba | 1998 | 169 | 9 | 5.3 | Presidente Asociación Municipal |
| Costa Rica | 1998 | 81 | 4 | 4.9 | Ejecutivo Municipal |
| Colombia | 1998 | ... | ... | 4.7 | Alcalde |
| Bolivia | 1997 | 311 | 12 | 3.9 | Alcalde |
| Haití | 1995 | 132 | 5 | 3.8 | Maire |
| Argentina | 1992 | 1100 | 40 | 3.6 | Intendente |
| Perú | 1998 | 194 | 7 | 3.6 | Alcalde Provincial |
| Brasil | 1997 | 5378 | 190 | 3.5 | Prefecto |
| México | 1998 | 2418 | 79 | 3.3 | Presidente Municipal |
| Paraguay | 1996 | 220 | 6 | 2.7 | Intendente |
| República Dominicana | 1998 | 115 | 2 | 1.7 | Síndico |
| Guatemala | 1994 | 330 | 4 | 1.2 | Alcalde |
| Ecuador | 1997 | 27 | 0 | 0.0 | Alcalde |
| Uruguay | 1998 | 19 | 0 | 0.0 | Intendente |
| Santa Lucía | 1997 | 1 | 0 | 0.0 | Presidente Municipal |

Fuente: CEPAL, Participación y liderazgo en América Latina y el Caribe: indicadores de género (LC/L.1302), Santiago de Chile, Unidad de la Mujer y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1999.

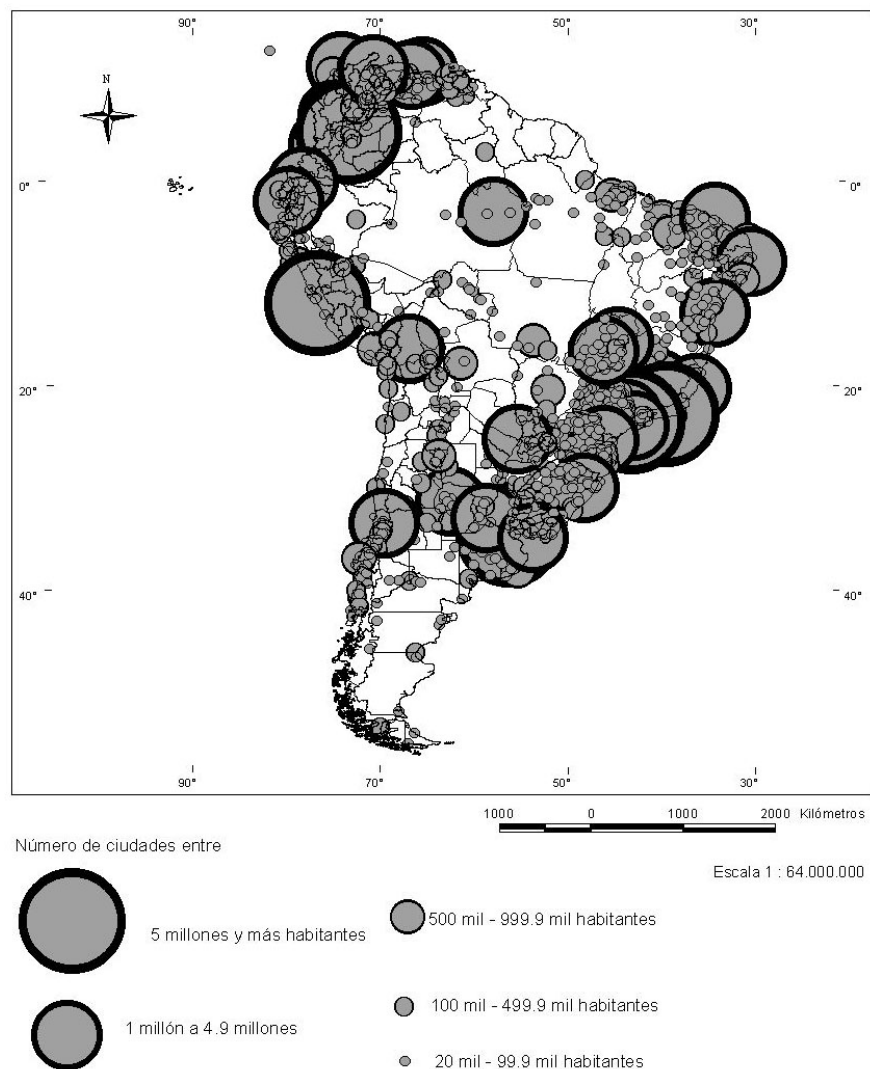
Mapa 1
**CIUDADES CON MÁS DE 20 000 HABITANTES EN AMÉRICA DEL SUR
 ALREDEDOR DE 1950**



Fuente: CEPAL, División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, elaborado sobre la base de datos del proyecto “Distribución espacial de la población y urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC)”.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa 2
CIUDADES CON MÁS DE 20 000 HABITANTES EN AMÉRICA DEL SUR
ALREDEDOR DE 1990




Fuente: CEPAL, División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, elaborado sobre la base de datos del proyecto “Distribución espacial de la población y urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC)”.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Anexo

Declaración de Santiago de Chile sobre asentamientos humanos



Recordando que en la Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en 1995, los países aprobaron un Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos como una importante plataforma para permitir la puesta en marcha de gestiones conjuntas en el plano territorial, urbano y habitacional,

Recordando también que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en 1996, marcó el momento en que, por primera vez en la historia, los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron para reconocer la importancia de los asentamientos humanos sostenibles y la vivienda adecuada para todos y otorgar prioridad a estos objetivos hacia el siglo XXI y recordando asimismo que, en virtud de la Declaración de Estambul y el Programa de Hábitat, se asumió el compromiso de hacer esfuerzos en pro de la erradicación de la pobreza,

Tomando en cuenta el alto interés expresado por el Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de los Países de América Latina y el Caribe (MINURVI) en la aplicación y actualización del Plan de

Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos,

Reiterando su convicción de que las ciudades y los pueblos, dentro de los territorios regionales y subregionales, son motores del crecimiento y cunas de la civilización, y que las áreas rurales y urbanas son interdependientes en los ámbitos económico, social y ambiental, y están vinculadas por los movimientos de bienes, recursos y personas,

Reconociendo que en América Latina y el Caribe se observa que la pobreza en las áreas urbanas se está incrementando, junto con el grave fenómeno del limitado acceso a los servicios sociales y la segregación urbana que caracterizan a nuestras ciudades,

Tomando en cuenta que en la mayoría de las ciudades el problema de proporcionar vivienda adecuada a los sectores más pobres de la población ha aumentando y que los problemas de seguridad en la tenencia de la tierra y de la vivienda, tal como se la entiende en el Programa de Hábitat, siguen pendientes,

Habida cuenta también de que en muchos países las políticas habitacionales siguen apoyando de manera preferente la provisión de viviendas nuevas, y no atienden en su debida proporción el grave déficit cualitativo a través de programas de mejoramiento y mantenimiento de viviendas,

Tomando en cuenta el incremento de la violencia en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, que conduce a la ruptura de la convivencia en los centros urbanos,

Reconociendo la existencia de un creciente número de hogares encabezados por mujeres, que en muchos casos presentan una mayor vulnerabilidad social,

Tomando en cuenta que existen categorías especiales de personas sin hogar, que incluyen, entre otras, las mujeres agredidas, las adolescentes embarazadas y los niños de la calle, que no poseen vivienda adecuada,

Reconociendo que en las políticas y la gestión urbana se debe otorgar a los espacios públicos una importancia central para fomentar la integración social y una mejor calidad de vida,

Reconociendo que, además, la apertura al mercado internacional ha contribuido a la conformación de nuevos espacios de integración regional y sistemas de ciudades,

Reconociendo también que en muchos países las políticas territoriales y urbanas no han acompañado los procesos económicos recientes de crecimiento, apertura y transformación productiva,

Teniendo en cuenta que en muchos países se ha producido un incremento de la fuerza de trabajo urbana, sin las consecuentes oportunidades de empleo, lo que afecta particularmente a las mujeres y a los jóvenes, y que esto ha resultado en un aumento del empleo informal,

Tomando en cuenta que ha habido una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos urbanos, de asentamientos humanos y habitacionales en América Latina y el Caribe,

Considerando la importancia de incrementar la participación del sector privado en el plano urbano, habitacional y social para ampliar de manera importante el volumen de recursos financieros y operativos para vivienda y servicios urbanos,

Considerando que algunos de los principales desafíos pendientes son proporcionar y promover adecuados estándares ambientales y de desarrollo en los asentamientos humanos, ampliar los servicios de agua potable y alcantarillado para los sectores de menos recursos y abordar los problemas de contaminación ambiental, particularmente del aire y del agua,

Tomando en consideración que se acentuó de manera importante la vulnerabilidad de los asentamientos humanos frente a los desastres naturales, por lo que merece especial atención en las políticas, planes y programas territoriales, urbanos y habitacionales,

Considerando que, en algunos países donde la transición de una gestión del hábitat centrada en el nivel nacional a otra en que los gobiernos locales adquieren un papel relevante, será necesario además preservar la visión amplia del territorio nacional y regional que caracteriza a nuestra región,

Tomando en cuenta también que en muchos países de América Latina y en algunos países del Caribe esto se ha visto facilitado por el progresivo traspaso de responsabilidades a los gobiernos locales,

Habida cuenta de la necesidad de una continua cooperación y asistencia internacional para mejorar las condiciones de los asentamientos humanos en los países en desarrollo,

Destacando especialmente los avances logrados por los países de la región cinco años después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II); las nuevas realidades que enfrentan los países en sus políticas nacionales y en sus acuerdos de integración subregional

y regional, y los debates realizados en esta reunión y en los paneles sobre las campañas mundiales de Hábitat,

Los países participantes en la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat acuerdan:

1. Acoger con beneplácito el documento preparado por la CEPAL, titulado "De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: el espacio regional", en el que se indica que uno de los aspectos especialmente valiosos del Plan de Acción Regional que merecen acentuarse en el futuro es el que se refiere a la configuración del espacio regional como espacio en el que se dan importantes procesos sociales, económicos y ambientales;

2. Reiterar la validez y vigencia del Plan de Acción Regional, como instrumento importante para continuar avanzando en la cooperación regional y en el desarrollo de consensos en torno a temas urbanos;

3. Acoger con beneplácito la iniciativa del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), en su carácter de punto focal del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación del Programa de Hábitat, de lanzar la Campaña mundial sobre la seguridad de la tenencia y la Campaña mundial de buena gestión urbana;

4. Reafirmar el papel de la Comisión de Asentamientos Humanos y del CNUAH, en estrecha cooperación con el Foro Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), de promover, examinar, supervisar y evaluar el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos de lograr una vivienda adecuada para todos y un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en todos los países y de combinar prácticas óptimas, políticas propicias, legislación y planes de acción para individualizar ciudades representativas para ambas campañas y seguir avanzando en el debate sobre los principales problemas relacionados con los asentamientos humanos;

5. Profundizar la cooperación entre el Foro Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo (MINURVI) y otros foros regionales, incluido el de Ministros de Medio Ambiente. Asimismo, recomendar que se fortalezcan el papel del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos como punto focal para la aplicación del Programa de Hábitat y sus vínculos de colaboración con la CEPAL, y recomendar que, con los recursos disponibles, se establezca un comité interinstitucional en el que también participen otras instituciones

multilaterales y regionales, para apoyar a los países en las tareas de implementación del Programa de Hábitat y el Plan de Acción Regional;

6. Recomendar que las entidades de cooperación internacional consideren la posibilidad de incrementar sus aportes a las actividades que se realicen en el ámbito de los asentamientos humanos;

7. Recomendar a los organismos de las Naciones Unidas, los bancos multilaterales, regionales y subregionales de desarrollo, a los organismos bilaterales y a las organizaciones no gubernamentales que las iniciativas de asistencia técnica a nivel regional y subregional se coordinen con miras a apoyar a los países en la implementación del Plan de Acción Regional;

8. Promover los esfuerzos conjuntos de donantes, gobiernos, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y los miembros de la comunidad destinados a elevar la calidad ambiental de los asentamientos humanos;

9. Recomendar que la cooperación internacional se oriente también al fortalecimiento de la capacitación y formación de recursos humanos;

10. Recomendar la inclusión de medidas concretas para aminorar los efectos de los desastres naturales, como parte de la planificación de los asentamientos humanos en todos los países de la región, para que cuando éstos ocurran los esfuerzos de reconstrucción y rehabilitación se articulen con los instrumentos y normas de planificación;

11. Formular estrategias para hacer frente a los problemas que sufren las mujeres agredidas, las adolescentes embarazadas y los niños de la calle, entre otras categorías de personas sin hogar;

12. Insistir en la integración de la perspectiva de género en la formulación de políticas públicas de hábitat, entendiendo que la equidad de género es constitutiva de la equidad social y asegura la igualdad de las mujeres ante la ley;

13. Fomentar el intercambio de información y experiencias e impulsar políticas de acción positiva tendientes a equiparar igualdades entre mujeres y hombres, en relación con la seguridad de la tenencia de la vivienda y la tierra;

14. Solicitar a la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe que, dentro de su programa de trabajo y en colaboración y coordinación con otros organismos y MINURVI, organice una primera reunión de expertos con el objeto de proponer mecanismos y desarrollar indicadores para implementar el Plan de Acción Regional en los países de América Latina y el Caribe, y de analizar los nuevos desafíos planteados por los países en esta Conferencia, tales como:

- Modernización institucional para la gestión territorial, urbana y habitacional, incluidos marcos regulatorios e instrumentos financieros;
- Ordenamiento territorial, políticas de uso del suelo, políticas de descentralización, participación ciudadana, e integración social y equidad de género;
- Vínculos entre las políticas económicas y las de gestión territorial, urbana y habitacional;

15. Solicitar al Presidente de esta Conferencia que, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 54/207 de la Asamblea General de 22 de diciembre de 1999, presente al segundo período de sesiones del Comité Preparatorio y al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat los resultados de la presente reunión, especialmente en lo que se refiere a los siguientes temas sectoriales, entre otros: i) urbanización, ii) coordinación y cooperación internacionales, y iii) fomento de la capacidad y el desarrollo institucional.⁷¹

⁷¹ Estos temas sectoriales corresponden al Capítulo IV, incisos c), e) y d), respectivamente, del Programa de Hábitat (documento HS/C/PC.1/CRP.1 del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)).